



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dipartimento di Scienze politiche

Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale, XXX ciclo,
curriculum “Diritto amministrativo europeo dell’ambiente”

Titolo della tesi: IL DIRITTO DELLE COSTE

Sottotitolo: Ripensare l’intervento pubblico in Italia nella prospettiva della
“gestione integrata delle zone costiere”

Dottorando: Luca Caianiello

Matricola n. 1065099

Tutor scientifico: Ch.mo Prof. Fabio Giglioni

A.A. 2017/2018

INDICE

<i>Introduzione</i>	1
---------------------------	---

Capitolo Primo

LA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE (GIZC) IN EUROPA: ANALISI, VANTAGGI E CRITICITÀ DEL MODELLO EUROPEO

1. Cenni introduttivi e ragioni essenziali del fenomeno di Gizc	12
2. La Gizc: alcune questioni (definitorie) preliminari	15
3. La tutela delle coste e la valorizzazione della Gizc: cenni sull'apporto del diritto internazionale.....	23
4. (Segue). ...e dell'Unep	29
5. I tratti essenziali della Gizc delineati nel Protocollo di Madrid	35
6. La promozione della Gizc in Europa.....	44
7. Dalla Gizc alla Pmi: evoluzione o dissoluzione delle politiche costiere?	51
8. Il rapporto tra la direttiva 2014/89/UE e il Protocollo di Madrid: alcuni nodi problematici...e soluzioni prospettabili	55

Capitolo Secondo

LE COSTE NEL DIRITTO PUBBLICO NAZIONALE: UNA TUTELA “SCOMPOSTA”

1. Approccio integrato vs approccio settoriale	63
2. Le politiche e gli strumenti settoriali nella prospettiva della Gizc	72
2.1. Alcune premesse.....	72
2.2. Urbanistica e governo del territorio: due riferimenti ineludibili per la Gizc.....	75
2.3. (Segue). Il governo del territorio: alla ricerca di alcuni principi ordinatori	82
3. La protezione integrale della natura: un (ulteriore) modello per la configurazione della Gizc.....	85
4. Dai modelli di gestione del territorio alle politiche e agli strumenti settoriali e speciali.....	91
5. Il governo del territorio e le “tutele parallele”	93
5.1. La tutela del suolo: alcune prospettive di analisi	93
5.2. Il paesaggio e la sua tutela: tra tradizione e innovazione	96
5.3. L'azione di tutela naturalistica approntata dall'UE e la sua incidenza “indiretta” sulle zone costiere: profili ricostruttivi.....	101
5.4. (Segue). La rete natura 2000 nell'ordinamento nazionale entro il modello “classico” e “speciale” di gestione del territorio (costiero).....	109
5.5. Le concessioni di spiaggia nel quadro della regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa	114

5.5.1. Una premessa	114
5.5.2. Le concessioni di spiaggia: l'utilità di un'indagine retrospettiva	117
5.5.3. Concessioni demaniali marittime, decentramento e concorrenza: le ambivalenze del diritto positivo	122

Capitolo Terzo

RIPENSARE LA TUTELA DELLE COSTE IN ITALIA NELLA PROSPETTIVA DELLA GIZC

1. Le politiche settoriali entro il modello di Gizc: brevi premesse sulla “ <i>reductio ad unitatem</i> ”	131
2. Profili ricostruttivi in ordine al tema della difesa delle coste	133
2.1. Il livello legislativo e la derogabilità <i>in melius</i> degli standard statali	133
2.2. Il livello amministrativo: alcune riflessioni e indicazioni <i>pro futuro</i> sulla pianificazione di bacino distrettuale	139
2.3. (Segue). ...e sulla pianificazione stralcio, nonché sul coordinamento tra piani posti a difesa del suolo	146
3. La tutela dei beni ed areali pubblici insistenti sul suolo costiero mediante atti a carattere puntuale: cenni su alcune esperienze e strumenti giuridici per il rafforzamento e l'integrazione delle previsioni pianificatorie	153
4. La tutela del paesaggio entro il modello della Gizc ovvero la tutela delle aree costiere attraverso i piani paesaggistici	169
5. Ripensare le concessioni di spiaggia	175
5.1. I capisaldi della sentenza della Corte di giustizia 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15	175
5.2. (Segue). ... e la (non) risposta del legislatore nazionale: gli scenari aperti e le ipotesi applicative rinvenibili nel nuovo codice dei contratti pubblici	181
5.3. Riassumendo e concludendo	189
6. La protezione “integrale” delle coste mediante le “aree marine protette”: le potenzialità dell'istituto e le principali criticità ordinamentali	192
6.1. Un'introduzione	192
6.2. Il procedimento istitutivo delle aree marine protette <i>de iure condito</i> : profili ricostruttivi	194
6.3. Il procedimento istitutivo delle aree marine protette: alcune riflessioni <i>de iure condito</i> e <i>de iure condendo</i> alla luce delle esperienze della Costa del Monte Conero e Grotte di Ripalta-Torre Calderina	201
6.4. La gestione delle aree marine protette: profili ricostruttivi, con particolare riferimento ai “nodi” del meccanismo di affidamento	206
6.5. La gestione delle concessioni demaniali marittime nelle aree marine protette: la prevalenza della “tesi regionalista” e l'importanza della “tesi statalista” ovvero la “confusione” tra i modelli di gestione del territorio costiero	210

<i>Bibliografia</i>	219
---------------------------	-----

INTRODUZIONE

La presente ricerca mira a fornire spunti utili ai fini di un ripensamento sistemico delle politiche, degli strumenti, nonché dei connessi dispositivi giuridici “settoriali”, che incidono sulle coste nazionali, nella prospettiva della “Gestione integrata delle zone costiere” (Gizc).

L’indagine, dunque, muove dalla convinzione secondo la quale sia opportuno e necessario mettere a punto su tutto il territorio nazionale (non già solamente su limitate porzioni territoriali) una strategia di gestione (integrata) delle aree costiere, capace di superare l’approccio essenzialmente “scomposto”, sotteso all’impianto tradizionale, che connota tanto l’ordinamento sovranazionale europeo quanto l’ordinamento interno.

In questo senso, lo studio pone in risalto, anzitutto, la contrapposizione ideale di due modelli di intervento pubblico profondamente differenti, volti a favorire, con riferimento alle zone costiere, il ricorso ad un approccio “unitario” e “coerente”, da un lato e “settoriale” e “deficitario”, dall’altro, vale a dire incidente solamente o prevalentemente su parziali profili di interesse (attinenti, ad esempio, alla tutela “naturalistica” oppure “paesaggistica”) e/o su singoli “beni” (esemplificativamente i beni demaniali marittimi).

Più concretamente, per quanto concerne l’impostazione del lavoro, atteso l’obiettivo generale della ricerca, si è rivelato utile isolare lo studio della Gizc (si vd. il cap. I) dall’analisi dei “blocchi settoriali” (si vd. il cap. II), incrociando – successivamente – i risultati ottenuti (si vd. il cap. III), al fine ultimo di porre in risalto incognite e, nondimeno, prospettare soluzioni, derivanti dalla trasposizione dell’innovativo modello su scala nazionale.

Pertanto, seguendo questo ordine di sviluppo, si è proposto, dapprima, un inquadramento del fenomeno in esame alla luce del contesto sovranazionale europeo, data l’influenza che ha avuto sul piano dell’ordinamento interno.

In tale ambito, si è dato conto, innanzitutto, delle ragioni essenziali sottese allo sviluppo del modello, che vanno essenzialmente ricercate nella duplice ed ineludibile esigenza di “tutela” e “uso” (sostenibile) delle coste.

A ciò è seguita un’analisi specificamente tesa a delineare i contorni essenziali dell’istituto. In tal senso, si è rivelato fondamentale chiarire alcune ambiguità linguistiche rinvenibili nel diritto positivo, concernenti la stessa nozione di Gizc e prima ancora quella di “zona costiera”, suo presupposto concettuale, contemplando, allo stesso tempo, alcuni importanti contributi offerti dalla dottrina internazionalista e da quella maggiormente attenta alle vicende legate al diritto interno, utili ad una piena comprensione del fenomeno. Così, muovendo dalla nozione di zona costiera – intesa quale peculiare complesso ecosistemico, produttivo di determinati servizi, i c.d. “servizi ecosistemici” (costieri), che tiene particolarmente conto della interrelazione sussistente tra la componente naturale e quella antropica – si è giunti ad approntare una discussione sulla nozione di Gizc. In particolare, l’analisi ha posto in evidenza la polivalenza dell’istituto, che, può, in effetti, al contempo, connotare una precisa politica pubblica delle (o “per le”) aree costiere, oppure identificare un ampio processo di coordinamento e pianificazione, un processo decisionale dinamico ovvero delineare una *governance*, aperta alla pluralità degli *stakeholders*, o, ancora, configurare un sistema di regolazione, volto, in generale, alla gestione delle aree costiere; a fronte di un simile scenario, la rassegna, nondimeno, ha messo in luce un importante elemento unificante, rinvenibile nella funzionalizzazione delle attività allo sviluppo sostenibile.

Tracciate queste coordinate generali, l’attenzione è ricaduta sui concreti processi politico-istituzionali volti ad incidere sulle zone costiere nazionali. In questa prospettiva, l’analisi, preso atto dell’ineludibile contributo offerto dal diritto internazionale, si è concentrata, più specificamente, sul contesto “regionale” mediterraneo e sovranazionale europeo.

Quanto al primo, particolare attenzione è stata dedicata all'analisi del "Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo" (di seguito "Protocollo di Madrid"), concepito nel più ampio quadro della "Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e delle regioni costiere del Mediterraneo" (c.d. "Convenzione di Madrid"). In effetti, vale la pena di ricordare sin da subito che il Protocollo di Madrid è il primo atto internazionale pattizio completamente dedicato al tema della Gisc; esso, inoltre, è «parte integrante dell'ordinamento [sovranazionale europeo]», soggiacendo, così, ai suoi principi, in particolare, al "principio di preminenza" del diritto dell'Unione, rispetto alle norme interne (sia anteriori che posteriori) eventualmente contrastanti e al principio dell'"efficacia diretta". Il documento, dunque, riveste un'evidente centralità nella trattazione della presente ricerca, posto che, da un lato, assurge a modello di riferimento, prefigurando, in specie, un nuovo sistema organizzativo e insieme coerente di principi e strumenti, specificamente rivolti alla gestione (integrata) delle zone costiere del Mediterraneo; dall'altro, risulta particolarmente idoneo ad attecchire sul piano interno. Al riguardo, tuttavia, è emersa una (solo) parziale attuazione della disciplina pattizia, dovuta, in particolare, alla assenza, sul piano interno, di una strategia nazionale, capace di configurare un complesso coerente di interventi legislativi e amministrativi teleologicamente orientati.

Con riferimento, poi, al quadro ordinamentale europeo, si è tenuto conto delle principali iniziative sospinte dalle istituzioni sovranazionali, specie a partire dai primi anni '90 del secolo scorso, volte a promuovere la diffusione della Gisc sul territorio di riferimento, che, come ben evidenziato nella Comunicazione del giugno 2007, n. 308, sono risultate progressivamente più strutturate e incisive, anche in relazione al coinvolgimento fattivo degli Stati membri. In tale ambito, tuttavia, è emerso, proprio a partire dalla adozione della richiamata Comunicazione n. 308/2007, un orientamento in parte differente rispetto al passato – volto a promuovere la Gisc entro il più ampio quadro della (nuova) "politica marittima (integrata) europea" (peraltro, già delineata nel c.d. "Libro blu" del

2006) – che è culminato con la messa a punto della direttiva 2014/89/UE, un atto specificamente incentrato sulla “Pianificazione spaziale marittima” (Psm), a cui l’Italia ha dato una pedissequa attuazione mediante il decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201. In questo senso, il percorso tracciato ha consentito di evidenziare le carenze e le ambiguità del quadro giuridico europeo e nazionale in tema di Gisc, nonché di Psm (legate, sostanzialmente, a ragioni di ordine politico), anche in relazione alla disciplina dettata dal Protocollo di Madrid, prospettando, al contempo, alcune possibili soluzioni. Tenuto conto del contesto sovranazionale entro cui ha trovato sviluppo il modello di Gisc, il focus si è spostato sui richiamati blocchi settoriali.

Al riguardo, tuttavia, è parso necessario convogliare opportunamente l’analisi entro i due distinti schemi gestionali – più o meno consolidati – del “governo del territorio” e della “protezione integrale della natura”, in quanto ritenuti idonei a rappresentare i principali paradigmi teorico-giuridici rinvenibili sul piano interno in ordine alla tutela delle coste, nonché, più in generale, alla tutela dell’ambiente. In altri termini, si è ritenuto che una realistica e fattiva declinazione del modello in esame dovesse e potesse, inevitabilmente, trovare realizzazione entro questa duplice configurazione. In questo senso, peraltro, è risultato fondamentale prestare particolare attenzione alle molteplici e diffuse “contaminazioni” emergenti sul piano ordinamentale, con particolare riferimento ai diversi elementi costitutivi, principi, moduli procedimentali, strumenti amministrativi che caratterizzano i predetti modelli.

Ciò chiarito, con riferimento al governo del territorio “costiero” – muovendo da un’impostazione metodologica “tradizionale”, abbracciata dalla dottrina, in ordine alla tematica ambientale – l’attenzione è ricaduta su quattro “blocchi settoriali”, inerenti, per quanto attiene ai profili di tutela ambientale (latamente intesa), alla tutela del “suolo”, del “paesaggio” e della “natura” (specie nelle sue diverse componenti, relative alle risorse, agli habitat e agli ecosistemi), per quanto attiene, invece, ai profili legati alla tutela e promozione della concorrenza (anch’essi, inevitabilmente, contemplati nel

modello), alla regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa insistenti lungo i litorali costieri. Siffatta destrutturazione, inoltre, è stata dettata, in particolare, da ragioni di “coerenza” rispetto al modello in esame, nonché “effettività” ed “attualità” delle richiamate politiche settoriali.

In via preliminare, comunque, è parso necessario indugiare sullo schema del “governo del territorio”, posto che si è rivelato strettamente contiguo al modello in esame, nonché atto a delimitare – come si accennava – il campo di indagine, da un punto di vista sia teorico che giuridico.

In questa prospettiva, tra l’altro, la disamina ha consentito di ricavare taluni principi e criteri ordinatori – quali il principio di “competenza”, il principio “gerarchico” (che trova particolare applicazione nei rapporti tra atti pianificatori), il principio della “necessaria intesa” tra le amministrazioni competenti, ove sussista un conflitto tra norme, che non sia “risolto” *ab origine* dalla legge e il principio della “gerarchia degli interessi” – utili in chiave di ricostruzione sistemica.

Delineata la cornice teorico-giuridica di riferimento, si è poi passati alla disamina puntuale dei diversi blocchi settoriali.

Con riferimento alla “tutela del suolo”, si è tenuto conto, preliminarmente, della natura polisemica della locuzione per poi focalizzare l’attenzione, in tale ambito, da un lato, sui profili concernenti la difesa idraulica e idrogeologica, tratteggiati nel c.d. “codice dell’ambiente”, dall’altro su alcune iniziative ed esperienze incidenti su singoli beni ed areali pubblici costieri, riconducibili al fenomeno della rigenerazione urbana. Al riguardo, con riferimento al primo profilo, si è tentato di abbozzare alcune riflessioni in ordine alla possibile configurazione del nuovo sistema di pianificazione di bacino distrettuale, delineato nella disciplina positiva, ma – come ben noto – non ancora entrato a regime, prestando, altresì, particolare attenzione alla pianificazione stralcio incidente sulla gestione delle coste, nonché al rapporto tra piani. Con riferimento al secondo profilo, invece, la disamina, tenendo conto delle principali e più evidenti iniziative

rivolte alla promozione dei processi di rigenerazione urbana nel contesto giuridico-territoriale di riferimento, ha riguardato alcune significative iniziative, esperienze, nonché strumenti giuridici di ambito “micro-territoriale”, per così dire, idonei ad integrare e corroborare le previsioni e prescrizioni pianificatorie ad incidenza “macro-territoriale”, ritenute fondamentali ai fini di una effettiva applicazione del modello di Gisc (anche) sul piano dell’ordinamento interno.

In relazione alla “tutela del paesaggio”, invece, si è rivelato fondamentale, anzitutto, muovere dal dato positivo, onde cogliere le novità di rilievo intercorse fino ad oggi, specie a seguito della entrata in vigore della “Convenzione europea del paesaggio” e del “Codice dei beni culturali e del paesaggio”. In questo senso, è emerso, in particolare, un duplice regime di tutela giuridica – peraltro, sotteso alla evoluzione semantica del lemma “paesaggio” – incentrato da un lato sulla (tradizionale) conservazione (dell’integrità) dei “beni paesaggistici” dall’altro sulla (innovativa) valorizzazione (ivi inclusa la rigenerazione e riqualificazione) dei “territori”. Chiariti questi aspetti preliminari, si è proceduto al raffronto tra la disciplina “settoriale” presente nel Codice Urbani (così come la disciplina delineata nella Convenzione europea) e la disciplina presente nel Protocollo di Madrid, al fine di individuare i più evidenti “punti di contatto” tra i due corpi normativi e dunque di “proiettare” (idealmente) la tutela del paesaggio entro uno schema di gestione ambientale (costiera) di più ampio respiro. In altre parole, la disamina comparata ha consentito di “riempire” gli spazi giuridici lasciati dal legislatore sovranazionale con le più puntuali prescrizioni dettate dalla disciplina di settore, in modo da prefigurare una concreta (sebbene ancora parziale) attuazione del modello di Gisc. In questo senso, è stato possibile, anzitutto, trasporre il concetto di paesaggio, esplicitato nella disciplina di settore, entro il perimetro delineato dalla disciplina sovranazionale o, detto altrimenti, configurare la nozione di paesaggio, delineata nella disciplina di settore, entro il quadro tracciato dal Protocollo di Madrid, nonché ricorrere al piano paesaggistico, specie nella sua accezione di piano urbanistico-

territoriale, in ordine alla disciplina dell'assetto dei paesaggi/territori, ivi inclusi, dunque, anche quelli costieri.

Per quanto attiene alla “tutela naturalistica”, si è ritenuto utile, dapprima, rintracciare le discipline e gli strumenti giuridici, nonché i singoli dispositivi giuridici e le misure di origine sovranazionale maggiormente incidenti sulle aree costiere nazionali (si pensi alle discipline sull'acqua, alle direttive habitat e uccelli, alla Vinca, Vas e Via) per poi, in un secondo momento, svolgere alcune riflessioni di natura ricostruttiva. Ne è conseguita, in particolare, la configurazione di una linea di sviluppo politico-giuridica ad impostazione tendenzialmente “ecocentrica”, che, nondimeno, è risultata riconducibile al duplice schema del “governo del territorio” ovvero della “protezione integrale della natura”, con una tendenziale prevalenza del primo rispetto al secondo. In particolare, l'assunto ha trovato esplicazione mediante la disamina del sistema gestionale di tutela naturalistica “rete natura 2000”, che si è rivelato di particolare interesse ai fini della indagine, in quanto volto ad incidere direttamente su specifiche porzioni di territorio (terra e mare) prossime alla linea di costa, ivi inclusi ampi tratti di litorale costiero, nonché, in alcuni casi, le congiunzioni terra-mare, vale a dire le aree costiere e dunque anche i relativi ecosistemi.

Sempre nell'ottica del governo del territorio costiero, in ultimo, particolare attenzione è stata dedicata al fenomeno della regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa insistenti lungo i litorali costieri, mediante concessioni demaniali, in quanto, al contempo, espressione di un'attività economica “tipica” e oggettivamente rilevante, che, inevitabilmente, tende a controbilanciare i profili di tutela ambientale posti in evidenza, completando, così, l'analisi del modello.

In questo senso, si è ritenuto utile, più in particolare, circoscrivere l'indagine al possibile ripensamento della figura concessoria con finalità turistico-ricreative, prospettando soluzioni conformi al modello della Gizc, oltre che, ovviamente, al quadro legale di riferimento.

Ad ogni modo, data la complessità dell'oggetto di indagine, non è parso possibile prescindere da un'analisi di carattere più generale, volta ad intercettare gli sviluppi di natura storico-giuridica più significativi che hanno consentito l'affermazione di questo istituto sul piano ordinamentale e, ancora prima, inciso sulla disciplina del demanio marittimo. In specie, si è tenuto conto di alcuni importanti cambiamenti (storici, culturali, economici, prima ancora che giuridici) intercorsi sul piano interno, a partire dalla adozione del codice civile e del codice della navigazione – vale a dire, in estrema sintesi, la creazione di un vero e proprio “mercato dei servizi balneari”; l'emersione di una rinnovata “sensibilità autonomistica”, significativamente sorretta dal nuovo testo costituzionale, specie all'art. 5; l'affermazione di un complessivo moto di ripensamento in senso “utilitaristico” ovvero “funzionalistico” del concetto di bene pubblico e, conseguentemente, del concetto di bene demaniale (marittimo) – ma anche della conseguente, inefficace e/o inadeguata risposta fornita dal legislatore, nonché da parte dell'amministrazione. In tale ambito, inoltre, è stata dedicata particolare attenzione alla analisi delle disposizioni giuridiche più rilevanti e recenti attinenti alla tutela e promozione della concorrenza, nonché al processo di riforma “federalista”, avviato, oramai, da qualche decennio, ma non ancora giunto a compimento. Il percorso tracciato ha consentito, in particolare, di delineare alcune (deprecabili) ambiguità insite nella disciplina in esame, utili ad un ripensamento critico dell'istituto concessorio. In ultimo, a fini ricostruttivi, si è rivelata fondamentale l'analisi degli interventi legislativi varati a partire dai primi anni 90' del secolo scorso, da parte del legislatore nazionale, volti a promuovere la “stabilità delle assegnazioni”.

Con riferimento agli sviluppi più recenti che interessano il fenomeno in esame, poi, si è ritenuto fondamentale, anzitutto, ancorare il tentativo ricostruttivo alla analisi della importante sentenza della Corte di giustizia 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, intervenuta sul tema, ampiamente dibattuto, delle proroghe automatiche, che ha sancito – in modo condivisibile – un comune principio di “regolazione

proconcorrenziale” applicabile al settore, a cui sono riconducibili i diversi principi del mercato aperto alla libera concorrenza, vale a dire i principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità. Pertanto, muovendo dagli insegnamenti dei giudici europei – peraltro subito sconfessati dal legislatore nazionale, mediante un tempestivo intervento legislativo volto a confermare il regime delle proroghe automatiche in attesa di una più volte annunciata (ma mai attuata) riforma di sistema – è stato possibile immaginare un cambiamento di prospettiva idoneo a consentire la piena osservanza delle regole di matrice proconcorrenziale, in senso, peraltro, conforme ai precetti della Gisc. In particolare, è stata prospettata la possibilità di estendere l’ambito di applicazione dei principi concernenti i contratti pubblici, qualificati in dottrina come “contratti passivi”, ai “contratti attivi”, quali, appunto, le concessioni demaniali marittime. Conseguentemente, si è giunti a ritenere necessaria la messa a punto di idonee procedure ad evidenza pubblica, volte, in particolare, a valorizzare la fase di valutazione e selezione delle offerte dei soggetti che partecipano alla gara. In tale ambito, peraltro, ha destato particolare interesse il nuovo criterio di selezione dell’“offerta economicamente più vantaggiosa” (Oepv), nella sua duplice variante del “miglior rapporto qualità/prezzo” ovvero del “prezzo o costo fisso”, che consente di selezionare e valutare le offerte, nel primo caso, sulla base di profili qualitativi, economici, ambientali e/o sociali, nel secondo, esclusivamente sulla base di profili qualitativi, ambientali e/o sociali, previa fissazione di un prezzo/costo fissato dall’autorità pubblica. A siffatte prospettazioni di carattere puntuale, sono state affiancate, peraltro, alcune riflessioni di carattere più generale, relative ad un ripensamento critico della materia *de qua*.

In disparte da questi rilievi, come accennato poco sopra, si è rivelato fondamentale, inoltre, indugiare sul modello di protezione integrale della natura, declinato, nel caso di specie, alla figura di “Area marina protetta”, delineata nella legge 6 dicembre 1991, n. 394, la “Legge quadro sulle aree protette”. In questo senso, lo studio, dopo aver posto in evidenza i profili di maggiore caratterizzazione ascrivibili al richiamato modello – il

quale, in particolare, conformemente a quanto previsto nel Protocollo di Madrid, si è rivelato idoneo non solo a configurare un'ipotesi di gestione "speciale" delle aree costiere, ma addirittura a profilare uno scenario ideale nel quale calare molti dei principi, delle metodologie e degli obiettivi sottesi al modello di origine sovranazionale – ha evidenziato le maggiori criticità rinvenibili sul piano ordinamentale, prospettando alcune soluzioni *de iure condito* e *de iure condendo*.

In sintesi, prendendo atto della necessità – già rimarcata in dottrina – di valorizzare il modello di protezione integrale della natura *tout court* sul piano dell'ordinamento interno, è stata focalizzata l'attenzione sui procedimenti tesi alla istituzione e gestione delle aree marine protette. In questo senso, l'analisi si è rivelata di particolare interesse, specie perché volta ad incidere su due ambiti di ricerca in parte inesplorati ovvero indagati solo parzialmente, da parte della dottrina, in ordine ai quali, tuttavia, è stato possibile abbozzare una ricostruzione dal punto di vista procedimentale, specie a fronte di alcuni rilevanti ed innovativi pronunciamenti giurisdizionali. In questa prospettiva, peraltro, è risultato fondamentale lo studio della prassi amministrativa, come, peraltro, si evince chiaramente dall'analisi dei due casi studio concernenti le esperienze della Costa del Monte Conero e Grotte di Ripalta-Torre Calderina.

In coerenza con siffatto approfondimento, in ultimo, si è tenuto conto del dibattito giurisprudenziale e dottrinario che vede essenzialmente contrapporsi un'impostazione statalista ad un'impostazione di segno regionalista e localista in ordine al riparto delle competenze di natura gestionale afferenti alle concessioni demaniali marittime entro le aree marine protette, giungendo a ritenere condivisibile la prima opzione, specie in ragione della necessaria applicabilità del modello di protezione integrale delle coste.

Capitolo Primo

LA GESTIONE “INTEGRATA” DELLE ZONE COSTIERE (GIZC): ANALISI, VANTAGGI E CRITICITÀ DEL MODELLO EUROPEO

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi e ragioni essenziali del fenomeno di Gizc. – 2. La Gizc: alcune questioni (definitorie) preliminari. – 3. La tutela delle coste e la valorizzazione della Gizc: cenni sull’apporto del diritto internazionale. – 4. (Segue). ...e dell’Unep. – 5. I tratti essenziali della Gizc delineati nel Protocollo di Madrid. – 6. La promozione della Gizc in Europa. – 7. Dalla Gizc alla Pmi: evoluzione o dissoluzione delle politiche costiere? – 8. Il rapporto tra la direttiva 2014/89/Ue e il Protocollo di Madrid: alcuni nodi problematici...e soluzioni prospettabili.

1. Cenni introduttivi e ragioni essenziali del fenomeno di Gestione integrata delle zone costiere (Gizc)

Nel corso degli ultimi decenni, si è assistito, a livello globale, ad un rapido e crescente incremento di esperienze di regolazione, ascrivibili al fenomeno della c.d. “*Integrated coastal zone management*” (Iczm), in italiano “Gestione integrata delle zone costiere” (Gizc), che ha destato un profondo interesse a livello politico, istituzionale, accademico e scientifico.

Le esperienze di Gizc emergono dapprima negli Stati extraeuropei – sulla scorta della nota, nonché fortunata, sperimentazione statunitense, avviata a seguito dell’adozione, da parte del Congresso, del “*Coastal Zone Management Act*”, entrato in vigore il 27 ottobre del 1972, emendato più volte nel corso degli anni¹ – per poi attecchire anche nel “vecchio continente”, soprattutto grazie alle iniziative intraprese dalle istituzioni dell’Unione, *in primis* dalla Commissione e dall’Unep, con particolare riferimento all’area del Mediterraneo².

¹ Per una sintetica analisi della esperienza statunitense, si vd. N. Greco e P. Biondini, *La gestione integrata delle coste secondo l’esperienza dell’Unione europea: interessi, risorse naturali, regolazione, sostenibilità ambientale*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 57-58.

² In ordine alle richiamate iniziative sovranazionali, si vd. *infra* nel presente capitolo.

Il concetto di Gisc, in termini molto generali, identifica, in Europa e nel Mediterraneo, come altrove, del resto, un processo gestionale, favorito dalle autorità pubbliche, ma aperto alla collaborazione dei privati, teso a garantire la gestione e l'uso sostenibili delle coste (*rectius* "zone costiere"), che tiene conto, al contempo, di una pluralità di fattori tra loro strettamente interconnessi di natura ecologica, ambientale, economica e sociale. La Gisc, dunque, risponde alla necessità precipua di fornire una risposta (giuridica) "coerente" ed "unitaria" alle molteplici e variegate questioni e problematiche ricollegabili alle zone costiere, oggetto, nella maggior parte dei casi, di interventi frammentati, parziali ovvero "settoriali", sovente scollegati tra di loro, da parte delle autorità pubbliche, volti ad incidere solamente o prevalentemente su singoli "beni" o parziali profili di interesse.

In questo senso, la Gisc si caratterizza per favorire il ricorso ad un approccio innovativo, "olistico", "integrato", "ecosistemico", specificamente concepito in base alle specificità delle zone costiere, qui intese come "complessi ecosistemici", produttivi di determinati servizi, i c.d. "servizi ecosistemici" (costieri), fondamentali per la sopravvivenza e, comunque, utili al benessere della specie umana³. Tale approccio,

³ Con il concetto di "servizi ecosistemici" è possibile identificare una pluralità di beni prodotti e servizi forniti dagli ecosistemi, quali, nel primo caso, il cibo, il legname, l'acqua, ecc.; nel secondo, il riciclo naturale dei rifiuti, la formazione del suolo, l'impollinazione, ecc. Nell'ambito di un importante progetto di ricerca, denominato "*Millennium ecosystem assessment*" (la "Valutazione degli ecosistemi del millennio"), lanciato dalle Nazioni Unite nel 2001, finalizzato ad individuare le conseguenze dei cambiamenti degli ecosistemi sul benessere umano e dunque a prefigurare possibili scenari futuri per la loro conservazione e uso sostenibile, i servizi ecosistemici (*ecosystem services*) vengono definiti come «benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano». Più specificamente, i servizi ecosistemici sono raggruppabili in quattro grandi categorie: 1) i servizi di supporto (ciclo dei nutrienti, formazione del suolo, ecc.), 2) i servizi di approvvigionamento (cibo, risorse idriche, materie prime, ecc.), 3) i servizi di regolazione (regolazione del clima e delle maree, depurazione delle acque, ecc.), 4) i servizi culturali (servizi o valori estetici, ricreativi, culturali, anche trasmissibili per le future generazioni, ecc.). In tal senso, i servizi ecosistemi assolvono ad una pluralità di scopi differenti, aventi un'importanza fondamentale per la vita delle persone (e, in generale, degli esseri viventi). I servizi ecosistemici, inoltre, hanno anche una notevole rilevanza sul piano economico di cui spesso non si tiene conto sul piano politico-amministrativo: come rilevato da Robert Costanza, noto economista statunitense che ha approfondito questo tema, infatti, «(s)iccome i servizi ecosistemici non vengono "catturati" dai mercati e non vengono quantificati in termini comparabili con i servizi economici ed i prodotti industriali molto spesso questi servizi non vengono neanche considerati nelle decisioni politiche». In ordine alla specifica rilevanza riconducibile alla zona costiera nella erogazione di servizi ecosistemici, si vd. M. Zavatarelli, *Clima e Servizi ecosistemici nelle zone costiere*, in *Ecoscienza*, 5, 2013, p. 60 ss.

peraltro, diffuso anche con riferimento ad altre tipologie di territorio e aree ecologiche (quali boschi, foreste, ecosistemi acquatici, ecc.), riveste, nel caso di specie, un interesse a sé stante, posto che le zone costiere presentano un'elevatissima rilevanza sotto il profilo ecologico-ambientale, nonché delicatezza e vulnerabilità e sono, al contempo, esposte alle più forti sollecitazioni antropiche, per via delle preminenti ragioni sottese al suo utilizzo; al riguardo, un breve richiamo ad alcuni dati oggettivi può rivelarsi utile a comprendere le dimensioni del fenomeno.

Secondo le stime disponibili, circa la metà della popolazione europea vive in prossimità delle aree costiere, distribuite lungo una linea di costa di notevole dimensione, pari a sessantottomila chilometri, vale a dire tre volte più lunga di quella statunitense e circa il doppio di quella russa. Negli ultimi decenni, in effetti, gli areali costieri europei sono stati oggetto di diffusi fenomeni di sviluppo demografico, dunque urbanistico, nonché economico, causati da un generalizzato miglioramento e diversificazione degli standard di vita. Si guardi, per fare un esempio, al settore turistico costiero, in costante crescita da almeno trent'anni, capace di attrarre nel 2011 circa un terzo dei turisti in Europa, di generare un valore aggiunto lordo pari a centotrenta miliardi di euro e impiegare oltre due milioni e mezzo di posti di lavoro⁴. Simili riflessioni possono essere condotte anche con riferimento all'area del Mediterraneo, ove, peraltro, è risultata particolarmente accentuata la pressione antropica per scopi turistici ed edilizi in Italia, nonché in Francia e in Spagna⁵.

Al riguardo, poi, vale la pena di rammentare, fin da subito, che, specie negli ultimi tempi, la tutela della biodiversità ovvero la tutela della varietà degli ecosistemi e dei relativi "servizi" è stata posta al centro delle politiche (ambientali) europee, come si evince dalla lettura della Com(2011) 244, significativamente rubricata «La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'Ue sulla biodiversità fino al 2020» e, ancora prima, dalla lettura della Com(2006) 216, titolata «Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 – e oltre. Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano».

⁴ Per un'analisi più accurata di questi e molti altri dati in materia di turismo marino e costiero in Europa, si vd. Ecorys (2013), *Studio a sostegno di interventi di politica a favore del turismo costiero e marittimo a livello Ue* ("studio Cmt") e COM (2014) 86 final, *Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo*.

⁵ Al riguardo, si vd. Aea (2006), *Il continuo degrado delle coste europee minaccia gli standard di vita in Europa*, e Eea (2006), *The changing faces of Europe's coastal areas*. Con riferimento, più in generale, al contesto dell'area mediterranea, si vd. Unep/Map: *State of the Mediterranean Marine and Coastal Environment*, Unep/Map – Barcelona Convention, Athens, 2012.

Inevitabilmente, questo sviluppo ha prodotto (e continua a produrre) rilevanti impatti di segno negativo sugli ecosistemi costieri, immediatamente percepibili nella consistente conversione delle zone costiere “naturali” in zone costiere “artificiali”, peraltro, aggravati dai cambiamenti climatici, con conseguente perdita quanti-qualitativa dei relativi servizi, che ha imposto (e impone) una radicale inversione di tendenza rispetto al passato e alle logiche di intervento tradizionali.

In questa prospettiva, si inseriscono le iniziative intraprese in materia di Gisc, che rispondono, al contempo, ad esigenze di “tutela” ambientale e di “utilizzo” degli areali costieri e dei suoi elementi, tese, rispettivamente, a salvaguardare il benessere e, in ultimo, la stessa sopravvivenza della specie umana, ma anche a garantire la sostenibilità di rilevanti attività antropiche⁶, oggettivamente non sacrificabili, alla luce dell’attuale scenario politico, economico e sociale di riferimento⁷.

2. La Gisc: alcune questioni (definitive) preliminari

In prima battuta, occorre inquadrare la Gisc alla luce dell’ordinamento sovranazionale nel quale è stata inizialmente concepita e risulta, a tutt’oggi, fortemente promossa, rappresentando un riferimento giuridico ineludibile.

A tal fine, si ritiene utile partire dalla disamina della stessa (controversa) nozione di Gisc, volgendo lo sguardo oltre che al diritto dell’Unione – che contempla, ai sensi dell’art. 216 Tfeue, anche un importante documento pattizio, elaborato nell’ambito delle attività dell’Unep, vale a dire il Protocollo di Madrid – anche ad alcuni importanti

⁶ Per una minuziosa e corposa elencazione degli interessi e delle relative attività che emergono in prossimità delle zone marine e costiere, si vd. N. Greco, *Conflitti di interessi nelle aree costiere italiane e possibili rimedi*, in Id. (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 34-47, il quale riprende le considerazioni svolte, al riguardo, da A. Vallega, *Governo del mare e sviluppo sostenibile*, Milano, Mursia, 1996.

⁷ Sulla necessaria coesistenza tra gli “usi” e la “tutela” dell’ambiente costiero, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, si vd. F. Salvia, *La difficile coesistenza tra usi e tutela dell’ambiente costiero*, in *Il diritto dell’economia*, 1, 2015.

contributi resi dalla dottrina e/o dal mondo istituzionale, utili alla descrizione del fenomeno.

Occorre, inoltre, soffermarsi preliminarmente sulla nozione di “zona costiera”, vero e proprio presupposto concettuale della Gizc, assunto ad unitario ed autonomo oggetto di interesse per il mondo scientifico, nonché per le autorità pubbliche, impegnate nella promozione, sviluppo e implementazione di apposite politiche costiere.

In termini generali, come noto, ci si riferisce ad un’area, spazio, zona di riferimento, atta a delimitare porzioni di terra e di mare, interdipendenti, che presentano alcune caratteristiche tipiche: innanzitutto, estrema dinamicità, determinata dalle frequenti variazioni di carattere biologico, chimico e geologico; alta produttività ecosistemica e diversità biologica; specificità (anche di carattere funzionale) di alcune sue componenti, come le spiagge, le dune o le foreste di mangrovie o posidonia, che assolvono ad una funzione di difesa naturale da agenti esterni, quali, ad esempio, i processi erosivi⁸.

Stando a quanto riportato nell’art. 2, co. 1, lett. e) del Protocollo di Madrid, la “zona costiera” è «l’area geomorfologica situata ai due lati della spiaggia, in cui l’interazione tra la componente marina e quella terrestre si manifesta in forma di sistemi ecologici e di risorse complessi costituiti da componenti biotiche e abiotiche che coesistono e interagiscono con le comunità antropiche e le relative attività socioeconomiche».

La suddetta definizione desta particolare interesse, in quanto recepisce un lessico e considerazioni proprie della scienza ecologica, combinate con considerazioni di natura economica e sociale, legate ai condizionamenti antropici⁹. In generale, dunque, tale

⁸ Per una prima ed essenziale definizione di zona costiera si vd., B.H. Ketchum, *The water's edge: critical problems of the coastal zone*, in *Coastal Zone Workshop*, 22 May-3 June 1972 Woods Hole, Massachusetts, Cambridge, MIT Press, il quale la definisce «*The band of dry land and adjacent ocean space (water and submerged land) in which terrestrial processes and land uses directly affect oceanic processes and uses, and vice versa*».

In ordine alle caratteristiche delle zone costiere, si vd. J.C. Post e C.G. Lundin (a cura di), *Guidelines for integrated coastal zone management*, in *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs*, 9, The World Bank, Washington, D.C., 1996, p. 3.

⁹ In questa prospettiva, la zona costiera si configura come un “sistema adattivo complesso”, caratterizzato da tre peculiarità: la varietà tipologica degli elementi costitutivi, dai più semplici ai più complessi, che si esprime nel tempo e nello spazio; le interazioni locali non lineari di tali elementi, che rispondono a

definizione tiene conto della interrelazione sussistente tra la componente naturale e quella antropica, prefigurando un complesso ecosistema (costiero), produttivo di determinati servizi (ecosistemici). Al riguardo, il nuovo valore semantico assunto dal concetto di ecosistema e, ancora di più, l'importanza sottesa alla locuzione servizi ecosistemici, a seguito, in particolare, dei lavori condotti nell'ambito del progetto di ricerca, denominato "*Millennium ecosystem assessment*", sintetizzano efficacemente la rilevanza e polifunzionalità dello spazio costiero, non solamente in termini ecologici e ambientali, ma anche sociali ed economici, fornendo un utile apporto sul piano definitorio.

Tale ecosistema, comunque, presenta alcune criticità specifiche, peraltro, particolarmente accentuate nell'area mediterranea. L'ecosistema costiero, infatti, è finito, in quanto limitato rispetto alla domanda; poco resiliente ovvero poco capace di adattarsi alle sollecitazioni esogene senza mutare definitivamente le proprie caratteristiche; essenziale, in quanto funzionale al soddisfacimento di plurimi interessi aventi natura preminente per il benessere della specie e dunque oggettivamente non sacrificabili¹⁰.

logiche "circolari" di mutuo condizionamento, il cui effetto sistemico è incerto; l'attitudine alla continua produzione di novità, che deriva dalla combinazione delle prime due caratteristiche.

Su questo e dunque sull'assonanza tra i "sistemi adattivi complessi" e l'"ambiente", si vd. M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007, in part. p. 108-120.

¹⁰ Siffatta descrizione qualificativa trae ampiamente spunto dalle osservazioni di Emanuele Boscolo, che individua nella fascia costiera una risorsa, per l'appunto, "finita", "non rinnovabile", "essenziale". L'Autore, inoltre, muovendo dagli studi internazionalisti incentrati massimamente sulla nota teoria dei "commons" (su cui vale la pena di ricordare, innanzitutto, i lavori del premio nobel Olstrom, sintetizzati in E. Olstrom, *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006) definisce tale risorsa "comunitaria", prospettando «la decisiva importanza di forme di auto-responsabilizzazione delle comunità costiere rispetto alla gestione di risorse destinate all'esaurimento a causa dei limiti della razionalità egoistica-individuale» e ponendo, altresì, l'accento sulla indivisibilità delle utilità derivanti dalla sua fruizione. Al riguardo, si vd. E. Boscolo, *La "regolazione" in Italia e le prospettive nella gestione integrata delle coste*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 311-313 e E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rqda*, 1, 2011, p. 53-55.

Queste caratteristiche e problematiche favoriscono, come ormai chiaro, l'emersione di soluzioni regolative *ad hoc*, riconducibili alla nozione di Gzic, che, dunque, merita di essere approfondita.

In tal senso, rileva, innanzitutto, la pionieristica e già richiamata esperienza statunitense, ove emerge, dapprima, il concetto di (mera) *Coastal Zone Management (Czm)* ovvero la "Gestione della zona costiera" (Gzc), poi, diffusi, in altri contesti nazionali nel corso degli anni '70 e i primi anni '80 del secolo scorso. In questo caso, i richiamati programmi statali si connotano, in un primo momento, per essere sostanzialmente tesi allo sviluppo di singoli settori (come l'uso delle coste ovvero i processi di erosione costiera), in spregio ad una visione intersettoriale, invero, già promossa nella versione originaria della legge federale.

Solamente a partire dai primi anni '80 del secolo scorso, comunque, in concomitanza con una più estesa e generalizzata consapevolezza dei problemi specificamente emergenti lungo gli areali costieri, si afferma in modo più deciso il concetto di Gestione "integrata" delle zone costiere, che suggerisce il ricorso ad approcci gestionali di natura "intersettoriale" ovvero "inclusiva", "globale", "olistica", "ecosistemica". Con esso, emerge e si diffonde, inoltre, il polivalente "principio di integrazione", molto utile a fini descrittivi, perché richiama subito alla mente plurimi profili legati al fenomeno in esame, relativi alla (necessaria) correlazione tra elementi differenti, quali la terra e il mare, i diversi settori di riferimento, le varie discipline, i livelli di governo, le nazioni e altri ancora¹¹.

Con particolare riferimento alla nozione di Gzic, giova richiamare, in primo luogo, l'art. 2, co. 1, lett. f) del Protocollo di Madrid, a norma del quale è identificata come un

¹¹ Si vd. J.C. Post e C.G. Lundin (a cura di), *Guidelines for integrated coastal zone management*, cit., p. 1-2. Secondo B. Cicin-Sain, R. W. Knecht, A. Vallega, A. Harakunarak, *Education and Training in Integrated Coastal Management: lessons from the international arena*, in *Ocean & Coastal Management*, 43, 2000, p. 313-314, il principio di integrazione può essere visto come uno degli strumenti o delle metodologie utili a favorire il perseguimento di un approccio olistico alla gestione degli areali costieri e può essere declinato almeno nelle cinque richiamate dimensioni.

«processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibili delle zone costiere, che tiene conto al contempo della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli utilizzi, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcuni di essi e del loro impatto sulle componenti marine e terrestri». Come è possibile notare, la disposizione si limita a definire la Gisc come un “processo dinamico”, non specificandone la natura (ad esempio, decisionale, pianificatoria, procedimentale), sebbene chiarisca che il perseguimento dello sviluppo sostenibile implica il contemperamento di interessi differenti.

Maggiori spunti di riflessione, al riguardo, si ricavano dalla lettura della Comunicazione 2000/547, con cui la Commissione, dopo aver definito la Gisc un «processo dinamico, interdisciplinare e iterativo inteso a promuovere l'assetto sostenibile delle zone costiere», ne scandisce i passaggi fondamentali – concernenti, in particolare, la raccolta delle informazioni, la pianificazione nel suo senso più ampio, l'assunzione delle decisioni, la gestione e il monitoraggio dell'attuazione – riconoscendo, in tale ambito, un decisivo ruolo di collaborazione e partecipazione alle diverse forme della società civile, per il perseguimento di obiettivi di carattere ambientale, sociale, economico, culturale e ricreativo, compatibili con le dinamiche naturali.

Come è possibile notare, il dato positivo condensa, seppure succintamente, noti e importanti profili concernenti la Gisc, posti in evidenza dal mondo scientifico e/o istituzionale, che, dunque, vale la pena di richiamare brevemente, perché utili a delineare i contorni di questo istituto nel contesto giuridico di riferimento.

Non è nuova, in tal senso, l'idea di strutturare la Gisc in fasi principali. Questo indirizzo ha certamente il pregio di fornire una visione “circolare” o “ciclica” delle politiche costiere, secondo lo schema del c.d. “*policy cycle*”, non riducibile al classico e più diffuso schema lineare, basato sulla scansione di una fase di attivazione, poi istruttoria

e, in ultimo, decisione¹². In specie, l'intero ciclo delle politiche pubbliche costiere dovrebbe garantire una risposta efficace all'alto grado di incertezza derivante dalle interrelazioni tra la componente naturale ed antropica, configurando appositi dispositivi "adattivi", volti alla gestione delle dinamiche complesse¹³.

Un ulteriore orientamento identifica la Gizc come un «processo di pianificazione e di coordinamento relativo alla gestione dello sviluppo e alle risorse, focalizzato sull'interfaccia terra-mare»¹⁴. Tale configurazione, soprattutto se raffrontata al dato positivo, esalta il ruolo degli organi di governo nazionali, che assurgono a veri e propri protagonisti della programmazione costiera. Trattasi, come sembra evidente, di programmazione "strategica" di ambito nazionale, tesa ad attuare, sul piano operativo, la politica costiera di matrice sovranazionale, dando vita, invero, ad un complesso reticolato di attribuzioni e funzioni, non facilmente individuabile a priori. In effetti, uno degli aspetti che caratterizza il diritto sovranazionale, al riguardo, concerne proprio l'assenza di vincoli di natura organizzativa per gli Stati, che, dunque, rimangono liberi di adottare le soluzioni ritenute più idonee, tese ad incidere sia sul piano "intersoggettivo" sia condizionando l'attività dei privati¹⁵.

Un terzo orientamento riconosce nella Gizc un processo decisionale (dinamico), basato sulla collaborazione, variamente graduata (e graduabile), tra gli utilizzatori degli areali costieri ovvero di singoli suoi beni, in particolar modo i soggetti imprenditoriali, nonché i suoi fruitori (anche mediante l'istituzione di apposite strutture di rappresentanza degli

¹² Si vd., ad esempio, S.B. Olsen, *Assessing Progress Toward the Goals of Coastal Management*, in *Coastal Management*, 30, 2002, p. 328 e 329.

¹³ In questi termini si esprime E. Boscolo, *La "regolazione" in Italia e le prospettive nella gestione integrata delle coste*, cit., p. 319-320 e E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., p. 66.

¹⁴ Così si esprime J.R. Clark, *Integrated management of coastal zones*, in *Fao Fisheries Technical Paper*, 327, 1992. In effetti, l'Autore ritiene che la pianificazione costituisca una componente essenziale della Gizc. Al riguardo, si cfr. J.R. Clark, *Coastal zone management for the new century*, in *Ocean & Coastal Management*, Vol. 37, No. 2, 1997, p. 191 ss.

¹⁵ Si vd. M. D'Orsogna, *Pianificazione e programmazione*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4300.

interessi) e le autorità pubbliche, politico-amministrative, in specie, nazionali, regionali e, soprattutto, locali¹⁶.

Inevitabile, a questo punto, il riferimento al generale concetto di *governance* (costiera), che qui sembra massimamente identificare un complesso di norme, processi e comportamenti, aventi rilevanza giuridica, relativi alla gestione *lato sensu* della zona costiera, incidenti sull'esercizio delle competenze delle diverse autorità interessate, con particolare riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza¹⁷.

Come sembra evidente da questa pur breve e parziale rassegna, nel quadro giuridico dell'Unione, la Gizc può, allo stesso tempo, connotare una precisa politica pubblica delle (o "per le") aree costiere, oppure identificare un ampio processo di coordinamento e pianificazione, un processo decisionale dinamico, o, ancora, delineare una *governance*, aperta alla pluralità degli *stakeholders*.

In disparte da questi rilievi e nell'intento di trovare talune ulteriori coordinate utili a fini descrittivi, la Gizc può essere, nondimeno, accostata al fenomeno della "regolazione"¹⁸, con specifico riferimento alle forme di esercizio delle funzioni pubbliche ovvero alle attività di regolazione in campo economico. In effetti, volendo fare un raffronto, è possibile rinvenire plurimi profili di assonanza tra la Gizc e la regolazione dei servizi

¹⁶ Il richiamo è innanzitutto alla definizione di R.W. Knecht messa in evidenza da N. Greco e P. Biondini, *La gestione integrata delle coste secondo l'esperienza dell'Unione europea: interessi, risorse naturali, regolazione, sostenibilità ambientale*, cit., p. 61-62.

¹⁷ Similmente, si vd. la definizione di Gizc fornita da J.C. Post e C.G. Lundin (a cura di), *Guidelines for integrated coastal zone management*, cit., p. 1.

Siffatto richiamo prende spunto dalla lettura del Libro bianco sulla *Governance* europea, adottato dalla Commissione il 5 agosto 2001, con comunicazione numero 428, p. 8, nota 1, secondo cui «(i)l concetto di "governance" designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza».

¹⁸ Sul tema della regolazione, in generale, appare fondamentale il lavoro di A. La Spina e G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Bologna, Mulino, 2000. Si vd., inoltre, N. Rangone, *Regolazione*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5057 ss. Sul tema della regolazione applicato alle zone costiere, si vd., sinteticamente, M. De Benedetto, *Oltre il federalismo demaniale, i nodi della regolazione: pianificazione, concessione, canoni*, in Id. (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 215 ss. e, più esaurientemente, N. Greco, *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, il Mulino, 2007.

pubblici economici, attinenti, ad esempio, all'ampio ricorso a forme di partecipazione degli interessati, a logiche e contenuti tecnici, agli strumenti di mercato, all'acquisizione di complessi apparati conoscitivi e a valutazioni *ex post* delle misure regolative, funzionali all'esperimento di conseguenti interventi correttivi, nonché, in talune circostanze, alla riallocazione delle competenze in forza di un generale criterio di ottimalità territoriale.

Tale comparazione, comunque, più di ogni altra cosa, consente di evidenziare che ambedue i fenomeni impongono una presenza pubblica costante di programmazione, incentivazione, correzione e bilanciamento, tesa finalisticamente al perseguimento di un preciso (quanto precario) risultato giuridico, coincidente nel primo caso con lo sviluppo sostenibile nel secondo con la tutela della concorrenza ("nel mercato" o "per il mercato", quando non è possibile garantire la presenza di più operatori): in questo senso, la regolazione posta a presidio delle zone costiere (così come, più in generale, delle risorse naturali) è volta a scongiurare un «fallimento della razionalità privata che porti ad un esaurimento da sovra consumo», così come la regolazione in campo economico è tesa a scongiurare i c.d. "fallimenti del mercato"¹⁹.

Siffatta prospettiva, teleologicamente orientata – peraltro sottesa non solamente ai diversi contributi scientifici e/o dottrinari poc'anzi richiamati e già desumibile dalla frequente invocazione del lemma "processo" – implica un complessivo e radicale ripensamento delle classiche forme di esercizio delle funzioni pubbliche, concepito in forza del nuovo ordine valoriale emergente dalla configurazione unitaria e multivalente della zona costiera. Occorre notare, infatti, che le politiche di Gizc tendono a riconfigurare, sistematicamente, le tradizionali funzioni settoriali, maggiormente diffuse

¹⁹ Si vd. E. Boscolo, *La "regolazione" in Italia e le prospettive nella gestione integrata delle coste*, cit., p. 315-319.

negli ordinamenti statuali, forgiate in base a frazioni oggettuali di rilevanza giuridica e/o a singoli beni ambientali, afferenti alle aree costiere, con nuove forme di azione²⁰.

Questi rilievi, dunque, inducono a guardare con particolare interesse alle linee di azione intraprese dall'Unione e dall'Unep e alla connessa produzione giuridica, volta ad incidere significativamente sulla gestione delle aree costiere, dalla quale si evince una tendenziale valorizzazione dell'istituto, palpabile nel Protocollo di Madrid, ma anche talune opacità e incongruenze, con riferimento, in particolare, alla direttiva 2014/89/Ue, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo.

3. La tutela delle coste e la valorizzazione della Gisc: cenni sull'apporto del diritto internazionale...

Analogamente a quanto avviene per il diritto dell'ambiente in generale²¹, anche il diritto dell'Unione posto a tutela delle coste – che costituisce il principale riferimento utile ai fini di un ripensamento delle funzioni pubbliche nazionali settoriali incidenti sugli areali costieri, in quanto particolarmente idoneo a «divenire e [...] imporsi come diritto positivo» sul piano interno²² – risulta ampiamente condizionato dal diritto internazionale, la cui analisi, dunque, si rivela fondamentale a fini sistematici.

Da un punto di vista generale, è possibile sostenere che la normativa internazionale specificamente dedicata alle aree costiere comincia a delinearsi sulla scorta di un processo di sostanziale affrancamento dal diritto del “mare” ovvero dell’“ambiente marino”, nonché declinazione peculiare del diritto dell'ambiente.

²⁰ Per sottolineare la valenza eminentemente funzionale della Gisc, Fabrizio Fracchia ricorre al concetto di “operazione amministrativa”. Al riguardo, si vd. F. Fracchia, *La gestione integrata delle coste*, in *Il diritto dell'economia*, 4, 2010, p. 609 ss. e F. Fracchia, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2015, p. 241 ss. In ordine al concetto di operazione amministrativa, si cfr. D. D'Orsogna, *La breve carriera dell'operazione amministrativa nella dottrina italiana: dall'operazione al procedimento amministrativo in generale*, in *Diritto e Storia*, 4, 2005. Sulla rilevanza della funzione amministrativa, si vd. G.D. Comporti, *Il principio di unità della funzione amministrativa*, in M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 307 ss.

²¹ Si vd. G. Rossi, *Le fonti*, in Id. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 30.

²² Il virgolettato è di Santi Romano. Al riguardo, si vd. S. Romano, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, 1902, 1990, p. 140.

Tale evoluzione può essere schematizzata in tre fasi principali. I soggetti internazionali deputati alla produzione di dispositivi giuridici (sostanzialmente gli Stati e le organizzazioni internazionali) disciplinano, nella prima fase, i fattori che originano e causano l'inquinamento dei mari (in specie quelli legati alla navigazione), al fine di contenerli; nella seconda, in un'ottica incrementale, disciplinano (anche) le risorse marine ambientali ovvero le risorse biologiche dei mari, nonché quelle ambientali *tout court*, che divengono specificamente oggetto di tutela; nella terza, presa consapevolezza degli impatti ambientali di origine tellurica sull'ambiente marino e costiero, considerano come rilevanti ai fini normativi le zone costiere. Più in particolare, in quest'ultima fase (attualmente in atto), gli Stati e le organizzazioni internazionali, grazie anche al supporto tecnico offerto dal mondo della ricerca scientifica, assumono consapevolezza della rilevanza delle interrelazioni tra la "componente marina" e la "componente terrestre" e della conseguente esistenza di un più esteso e complicato assetto di interessi riconducibile agli areali costieri e dunque della necessità di promuovere una normativa prevalentemente improntata sulla gestione e pianificazione integrata delle zone costiere²³; siffatta linea di produzione giuridica è sospinta dapprima attraverso la produzione di atti giuridici non vincolanti per poi essere recepita anche in accordi internazionali.

Nella prima fase, la tutela delle coste non è direttamente contemplata negli strumenti internazionali giuridicamente vincolanti: gli attori internazionali sono, infatti, principalmente intenzionati a disciplinare quelle attività e quei comportamenti che causano inquinamento marino. Sulla base di questi presupposti vengono concepiti alcuni importanti accordi internazionali a cavallo tra la fine degli anni '60 e gli anni '70 del secolo scorso²⁴, fortemente condizionati da preoccupazioni legate alla salute umana

²³ Si vd. N. Greco, *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, cit., p. 149-150.

²⁴ Ci si riferisce, in particolare, alla «Convenzione internazionale sull'intervento in alto mare in caso di sinistri che causino o possano causare inquinamento da idrocarburi»; alla «Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre sostanze»; al «Protocollo

(individuale e collettiva)²⁵, in cui spesso la disciplina è volta a fronteggiare disastri, pericoli e situazioni di emergenza ambientale²⁶.

Tra le convenzioni internazionali, spicca, in questo periodo, la “Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale”, anche detta “Convenzione di Ramsar”, la cui innovativa disciplina di tutela delle “zona umide”, che è applicabile anche alle zone rivierasche²⁷, impegna le Parti ad elaborare ed attuare appositi programmi per la loro conservazione²⁸.

A caratterizzare la seconda fase è la “Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare” (“*United Nations Convention on the Law of the Sea*”, ovvero “Unclos”), adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, che, come risaputo, rappresenta il principale strumento di regolamentazione del diritto del mare. Il noto trattato internazionale, infatti, oltre a promuovere l’uso pacifico e razionale del mare e degli oceani, contiene disposizioni volte più specificamente a tutelare le relative risorse naturali e habitat, che sembrano applicabili anche alle zone costiere e ai relativi ecosistemi²⁹. Ci si riferisce, più in particolare, all’art. 194, par. 5, secondo cui le misure volte a proteggere e preservare l’ambiente marino si estendono agli ecosistemi rari e fragili e agli habitat

sull’intervento in alto mare in caso di inquinamento da sostanze diverse dagli idrocarburi» e alla «Convenzione internazionale per la prevenzione dell’inquinamento causato da navi», detta “*Marpol*” (Acronimo di “*Marine pollution*”).

²⁵ Si consideri, ad esempio, quanto dispone l’art. 1 della Convenzione sulla prevenzione dell’inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre sostanze, secondo cui «(l)e Parti contraenti cercheranno di promuovere, individualmente e collettivamente, il controllo effettivo di tutte le fonti di inquinamento dell’ambiente marino e si impegnano in modo particolare ad adottare tutte le misure possibili per prevenire l’inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti o di altri materiali suscettibili di mettere in pericolo la salute dell’uomo, di nuocere alle risorse biologiche, alla fauna e alla flora marine, di pregiudicare le zone di interesse turistico o di ostacolare altro uso legittimo del mare».

Si noti, inoltre, che la preminente attenzione ai profili legati alla tutela della salute costituisce un elemento caratterizzante della normativa antinquinamento. Così N. Lugaresi, *Diritto dell’ambiente*, IV ed., Milano, Cedam, 2012, p. 119-120.

Per un approfondimento sui richiamati accordi internazionali, si vd. M. Montini, *Profili di diritto internazionale*, in P. Dell’Anno e E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, p. 72-78.

²⁶ In tal senso, emerge quello che N. Lugaresi, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 7, definisce “diritto (ambientale) di risposta”.

²⁷ Si vd. l’art. 2, par. 1 della Convenzione.

²⁸ Si vd. l’art. 3, par. 1 della Convenzione.

²⁹ Si vd., in particolare, la «Parte XII» dell’Unclos, rubricata «Protezione e preservazione dell’ambiente marino».

naturali, in specie quelli in diminuzione, pericolo o via di estinzione, nonché alle altre forme di vita marina. L'Unclos, inoltre, contiene disposizioni atte a tutelare singole porzioni della zona costiera, quali gli estuari, le foci dei fiumi, le baie e i porti³⁰. Vale la pena di sottolineare, nondimeno, che secondo i giudici europei, le disposizioni contenute nell'Unclos, cui aderisce, oltre che la maggior parte degli Stati mondiali, anche l'Unione (allora Comunità europea), risultano inidonee «ad applicarsi direttamente e ed immediatamente ai singoli né a conferire a questi ultimi diritti o libertà che possano essere invocati nei confronti degli Stati», con la conseguenza che non possono assurgere a parametro di legittimità in relazione ad un atto di diritto derivato³¹.

La “terza fase” prende corpo a seguito della importante “Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo” (c.d. “Conferenza di Rio”) convocata dalle Nazioni Unite nel 1992, nel cui ambito la comunità internazionale assume consapevolezza della necessità di impostare un deciso approccio “transnazionale” ai temi e alle problematiche di natura ambientale, concernenti, ad esempio, i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità, fondato sul paradigma dello sviluppo sostenibile. In tale contesto, vengono concepiti una serie di strumenti giuridici, tra cui spicca l'Agenda 21, il noto programma internazionale finalizzato al perseguimento di uno sviluppo globalmente sostenibile per il ventunesimo secolo, la cui attuazione impone (anche) la piena affermazione della Gisc ai diversi livelli di governo e istituzionali³².

³⁰ Sulla idoneità della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare a regolamentare aspetti relativi delle zone costiere si sono espressi in modo chiaro T. Scovazzi, *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 84-85 e C. Montebello, *La gestione integrata e sostenibile delle zone costiere nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2, 2004.

³¹ Si vd. la sentenza *Intertanko* del 3 giugno 2008, causa C-308/06, punti 64 e 65.

³² Al riguardo, si vd. V. Pepe, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2002, p. 209 ss. Una riflessione più attuale sul tema dello sviluppo sostenibile nel contesto internazionale, specie a seguito delle novità emerse con la Conferenza di Rio è offerta da S. Salardi, *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, p. 657 ss.

Peraltro, occorre notare che, nell'ambito della comunità internazionale, un interesse al tema della gestione sostenibile delle zone costiere emerge, in modo piuttosto evidente, sin dai primi anni 70 del secolo scorso.

Tra gli atti aventi valore eminentemente politico, si segnala una risoluzione del Consiglio d'Europa del 1973 "sulla protezione delle zone costiere", che presenta significativi elementi di novità rispetto ai documenti giuridici elaborati in questo periodo. In essa, infatti, emergono preoccupazioni di natura "ecologica", "socio-economica", "gestionali" ed "organizzative", legate alle zone costiere (o, meglio, alla loro gestione), che suggeriscono linee di intervento congiunte e concertate tra gli Stati (membri del Consiglio d'Europa), nonché la messa a punto di politiche nazionali consapevoli dell'interazione tra la componente marina e la componente terrestre. Più in particolare, nel documento emerge la necessità di considerare contestualmente la pluralità degli interessi e dei problemi legati alle zone costiere, quali il mantenimento dell'equilibrio ecologico, la tutela delle bellezze naturali e delle risorse naturali, la promozione dello sviluppo economico e turistico e la tutela dell'entroterra.

I contenuti della richiamata risoluzione vengono, poi, ripresi in altri strumenti di *soft law*, che si rivelano ampiamente anticipatori del nuovo disegno giuridico giunto definitivamente a compimento in tempi recenti, con l'adozione dell'Agenda 21.

Con riferimento a quest'ultima, assumono rilevanza le disposizioni di cui al capitolo 17, che sollecitano gli Stati costieri al perseguimento di specifici obiettivi e al concepimento di adeguati strumenti operativi per la gestione sostenibile delle zone costiere³³.

³³ Più in particolare, gli obiettivi stabiliti nell'Agenda 21 concernono: l'assunzione di un processo decisionale e politico "integrato", volto ad includere i diversi settori coinvolti, per promuovere la compatibilità e l'equilibrio dei diversi usi; l'identificazione degli usi attuali e futuri delle aree costiere, nonché delle loro interazioni; la focalizzazione su questioni gestionali ben precise; l'applicazione di approcci "preventivi" e "precauzionali", nella pianificazione ed attuazione dei progetti di sviluppo; l'applicazione e lo sviluppo di metodi "contabilità ambientale", che tengano conto dei costi ambientali, connessi agli usi delle aree costiere e marine; la garanzia di un adeguato diritto alle informazioni e alla partecipazione da parte dei soggetti interessati nei processi decisionali e pianificatori che li riguardano. Nel capitolo 17 dell'Agenda 21 emerge, inoltre, la necessità di concepire e/o rafforzare strumenti di coordinamento adeguati a livello transnazionale, regionale, nazionale e locale, che prevedano

Questa linea di intervento, tesa a configurare un vero e proprio schema di gestione per le zone costiere, oltre ad essere confermata nel successivo “Piano di attuazione”, approvato in occasione del “Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile”, sembra in parte favorita o comunque coerente con ulteriori iniziative internazionali promosse soprattutto nell’ambito delle Nazioni Unite, a cominciare dalla “Convenzione sulla diversità biologica”³⁴.

La richiamata Convenzione, infatti, oltre ad indurre gli Stati a sviluppare strategie nazionali, piani, programmi per la conservazione e l’uso durevole della “diversità biologica” o “biodiversità” della generalità degli ecosistemi (e dunque anche di quelli costieri) nonché ad integrare (includere) tali considerazioni nell’ambito di piani settoriali e intersettoriali (art. 6)³⁵, si rivela il principale strumento utile allo sviluppo e alla diffusione del concetto di “approccio ecosistemico”, poi ampiamente accolto sia

tendenzialmente una partecipazione aperta al mondo accademico, ai privati, alle organizzazioni non governative, alle comunità locali e agli utenti dei diversi servizi prodotti in ambito costiero.

³⁴ Tra le iniziative di questo tipo, vale la pena di ricordare, inoltre, la «Convenzione sul cambiamento climatico», anch’essa elaborata nell’ambito della Conferenza di Rio, in base a cui le Parti sono espressamente tenute a sviluppare ed elaborare idonei piani integrati per la gestione delle zone costiere, ritenute particolarmente vulnerabili agli effetti derivanti dal cambiamento climatico (in specie quelle di basso livello); la «Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione», che recepisce una nozione particolarmente ampia di “terra”, cui è possibile ricondurre il concetto di zona costiera e impone agli Stati di adottare un approccio integrato relativo agli aspetti fisici, biologici e socio-economici della desertificazione e della siccità (art. 4, par. 2, a)) e di “rafforzare la cooperazione sotto-regionale, regionale e internazionale” (art. 4, par. 2 e)); la «Convenzione europea sul paesaggio», adottata dal Consiglio d’Europa, applicabile alle aree terrestri e marine e dunque anche alle zone costiere per espressa previsione dell’art. 2, già, peraltro, desumibile dalla lettura della definizione di paesaggio di cui all’art. 1, lett. a), che «designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». Tale documento, inoltre, impegna le Parti a: stabilire ed attuare politiche atte alla protezione, gestione e pianificazione del paesaggio; integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle aventi carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico; cooperare affinché la dimensione paesaggistica venga tenuta in conto nelle politiche e nei programmi internazionali; incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, mettendo a punto, ove necessario, programmi comuni di valorizzazione del paesaggio. Sulle implicazioni di diritto interno derivanti dal recepimento della nozione di “paesaggio” definita nella Convenzione, si vd. C. Desideri, *Dalla disciplina del paesaggio alla valutazione delle “condizioni di esistenza”*, in A. Bixio e G. Crifò (a cura di), *Il giurista e il diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 252 ss. L’Autore, tra l’altro, prefigura l’ipotesi di considerare il paesaggio nell’ambito di schemi di “gestione ambientale”, involgenti territori anche ampi, che tengano conto della specificità degli interessi ivi insistenti e delle interazioni tra gli elementi e i fattori, costitutivi della «forma dell’ambiente».

³⁵ In questi termini si esprime T. Scovazzi, *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, cit., p. 82-83.

nella direttiva 2008/56/Ce³⁶, che costituisce il “pilastro ambientale” della nuova politica marittima europea, involgente anche la Gisc sia nella disciplina specificamente concepita a tutela delle aree costiere, *in primis* nel Protocollo di Madrid³⁷.

4. (Segue). ...e dell'Unep

L'elaborazione di strategie tese ad incidere sulle zone costiere, nonché sulla (conseguente) configurazione di uno schema gestionale e di protezione ambientale riconducibile alla Gisc, è tangibile con riferimento alla regolamentazione concernente i c.d. “mari regionali”³⁸.

Nel (peculiare) contesto mediterraneo³⁹, tale sviluppo è agevolato soprattutto dalle attività esercitate nell'ambito del “Programma delle nazioni unite per l'ambiente” (“*United nations environment programme*” ovvero “Unep”) – che, come noto, rappresenta un'importante unità organizzativa posta a difesa dell'ambiente e dell'uso sostenibile delle risorse ambientali⁴⁰ – seguendo una linea evolutiva analoga a quella che emerge a livello internazionale.

Anche in questo caso, infatti, l'attenzione istituzionale, legislativa e di regolamentazione è posta, anzitutto, sulla tutela dell'ambiente marino dalle forme di

³⁶ Si noti che la direttiva definisce un “quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino”, incidendo (anche) sul regime delle acque costiere, nonché su quello delle relative zone.

³⁷ Si precisa che il concetto di approccio ecosistemico è stato espressamente definito e promosso nell'ambito della Conferenza delle parti del 2000, tenutasi a Nairobi, anche se già desumibile nel testo della Convenzione. Sul tema della biodiversità, si vd. L. Marfoli, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *Rqda*, 2, 2012, p. 155 ss. Sulla tutela dell'ambiente marino in Italia, anche alla luce delle novità emerse a seguito dell'adozione della direttiva 2008/56/Ce, si vd. F. Fracchia e A. Giannelli, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, in *Rqda*, 2, 2011, p. 152 ss.

³⁸ Per una rassegna e descrizione di alcune significative esperienze pattizie realizzate nell'ambito dei mari regionali, si vd. T. Scovazzi, *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, cit., p. 85-88.

³⁹ Vale la pena di ricordare che le zone costiere del mar Mediterraneo presentano rilevanti elementi di specificità di natura socio-economica e ambientale, come ben evidenziato dall'Agenzia europea dell'ambiente (Aea) in numerosi rapporti reperibili sul proprio sito istituzionale.

⁴⁰ Per una sintesi della missione istituzionale dell'Unep, si vd. A. Gorla, *Istituzioni per l'uso: l'Unep*, in *Equilibri*, 1, 1997, p. 103 ss.

inquinamento per poi convergere verso una più decisa strategia di pianificazione e gestione integrata ambientale.

Più in particolare, nel 1974, l'Unep, a soli 2 anni dalla sua istituzione, avvenuta all'indomani della Conferenza di Stoccolma del 1972, definisce un "Programma per i mari regionali"⁴¹, volto a coordinare le azioni di tutela dell'ambiente marino, su scala, per l'appunto, "regionale". Sulla base di tale programma, un anno dopo, 16 Stati mediterranei unitamente alla Comunità europea adottano il primo piano d'azione per i mari regionali, denominato "Piano d'azione del Mediterraneo" (*"Mediterranean action plan"* ovvero "Map").

In generale, tale documento impegna le Parti a promuovere, con riferimento al bacino del Mediterraneo, una pianificazione integrata per la gestione e lo sviluppo delle risorse ambientali (avviata attraverso i c.d. "Piano blu" e "Programma di azioni prioritarie"), ma anche a mettere a punto un programma coordinato per la ricerca, il monitoraggio, lo scambio di informazioni e la valutazione dello stato di inquinamento e delle misure di protezione (il c.d. *"Programme for the assessment and control of marine pollution"* ovvero il "Medpol"), nonché ad adottare una convenzione quadro e dei protocolli (attuativi) comprensivi di allegati tecnici di tutela ambientale⁴². In tal ambito, l'Unep si prefigge di assistere i Paesi parte nella valutazione e nel controllo dell'inquinamento marino, nonché concepire politiche ambientali nazionali, che consentano ai governi di identificare metodi alternativi di sviluppo e ottimizzazione nell'allocazione delle risorse. Il Map, dunque, si rivela un documento di particolare rilievo, in quanto, oltre a promuovere un quadro istituzionale di cooperazione per la cura dei temi legati al degrado ambientale marino, pone le basi per l'edificazione di un complesso, avanzato, solido, nonché dinamico⁴³ sistema giuridico di natura pattizia, noto come "sistema

⁴¹ Per approfondimenti sul tema, si vd. <http://www.unep.org/regionalseas/about/default.asp>.

⁴² Si vd. quanto riportato nell'*action plan*, p. 1.

⁴³ Sulla "dinamicità" del sistema Barcellona, si vd. in particolare, T. Scovazzi, *The 2008 mediterranean protocol on integrated coastal zone management and the european community*, in A. Del Vecchio (a cura di), *La politica marittima comunitaria*, Roma, Aracne, 2009, p. 163 ss.

Barcellona”⁴⁴, posto a difesa dell’ambiente marino del Mediterraneo dall’inquinamento, che contempla una convenzione quadro, la «Convenzione per la protezione del mar Mediterraneo contro l’inquinamento» (di seguito “Convenzione di Barcellona”) sottoscritta il 16 febbraio del 1976 da 16 Stati rivieraschi e dalla Comunità europea (oggi Unione europea) e dei protocolli attuativi, i c.d. “Protocollo sugli scarichi a mare” e “Protocollo di emergenza”⁴⁵.

Come accennato, le attività poste in essere dall’Unep nell’ambito del Map, improntate, in un primo momento, essenzialmente sul monitoraggio ambientale e controllo dall’inquinamento, evolvono rapidamente, verso una più complessiva e ponderata strategia di gestione integrata delle risorse e delle aree costiere⁴⁶.

Così, nel 1995, in occasione della Conferenza dei plenipotenziari tenutasi a Barcellona il 9 e il 10 di giugno, vengono approvate significative modifiche al testo del Map, rinominato “Piano d’azione per la protezione dell’ambiente marino e dello sviluppo sostenibile delle aree costiere del Mediterraneo” ovvero la “Fase II del Map”.

Il nuovo documento recepisce in modo piuttosto evidente alcune delle indicazioni più innovative contenute in atti di rilievo internazionale concernenti lo sviluppo della Gisc, in specie quelle presenti nell’Agenda 21. Basti pensare che in ambedue i testi la Gisc è considerata componente essenziale del concetto di sviluppo sostenibile, nonché utile al miglioramento del benessere delle comunità costiere e al mantenimento dell’integrità

⁴⁴ Vale comunque la pena di sottolineare che tale locuzione richiama, secondo alcuni, la Convenzione di Barcellona e i relativi Protocolli (si vd., ad esempio, N. Greco, *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, cit., p. 150; C. Montebello, *La gestione integrata e sostenibile delle zone costiere nel diritto internazionale*, cit.); secondo altri la Convenzione di Barcellona i relativi Protocolli e anche i Piani d’azione del 1975 e 1995 (si vd. T. Scovazzi, *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, cit., p. 79-80, nota 2).

⁴⁵ Si vd. F. Pellegrino, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè, 2010, p. 93-94.

⁴⁶ La necessità di “ricalibrare” le attività previste nel Map verso una più complessiva e ponderata strategia di gestione integrata delle risorse e delle aree costiere emerge, in particolare, in occasione della sesta riunione ordinaria delle Parti contraenti della Convenzione di Barcellona avvenuta nel 1989.

ecologica e della diversità biologica, imponendo, altresì, anche in questo caso, il raggiungimento di specifici obiettivi⁴⁷.

Insomma, il nuovo piano d'azione descrive la Gisc come un modello ampiamente risolutivo delle molteplici e variegate problematiche relative alle aree costiere mediterranee, tanto da incoraggiare a livello nazionale e locale l'adozione di adeguati interventi legislativi e la creazione ovvero il rafforzamento delle capacità istituzionali, nonché l'elaborazione e la realizzazione di strumenti appropriati, come i sistemi di telerilevamento, i sistemi informativi territoriali, l'analisi sistemica, la valutazione di impatto ambientale e gli strumenti economici.

Inoltre, in occasione della Conferenza dei plenipotenziari del 1995, vengono apportate sostanziali modificazioni anche alla Convenzione di Barcellona (nonché ad alcuni suoi protocolli), che cristallizzano le importanti novità intercorse, da un lato, nel diritto internazionale del mare, a seguito dell'entrata in vigore dell'Unclos, da un altro, nel diritto internazionale dell'ambiente, con particolare riferimento alle indicazioni presenti nell'Agenda 21, confermando la nuova linea intrapresa dall'Unep, volta a favorire un approccio di gestione e protezione complessiva dell'ambiente marino e delle zone costiere.

In effetti, il nuovo testo, significativamente rinominato «Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e delle regioni costiere del Mediterraneo», è applicabile, oltre che alle acque marine, anche alle zone costiere, la cui delimitazione, comunque – è bene sottolinearlo – rimane di competenza degli Stati parte; esso, inoltre, recepisce importanti

⁴⁷ Ci si riferisce, in particolare, alla preservazione della biodiversità degli ecosistemi costieri; alla pianificazione costiera, volta a risolvere la concorrenza tra l'urbanizzazione, l'industrializzazione, il turismo, i trasporti, l'agricoltura, l'acquacoltura e la preservazione degli ecosistemi per le future generazioni; al controllo della pressione umana sull'uso delle risorse costiere; alla realizzazione di obiettivi ambientali ed economici a costi accettabili per la società; alla prevenzione ed eliminazione, per quanto possibile, degli inquinamenti di origine urbana, industriale, turistica, agricola, acquicola, dei rifiuti solidi e liquidi e dei rischi naturali e tecnologici; alla partecipazione delle popolazioni e delle loro associazioni, al fine di stimolare il senso di responsabilità civica in ordine alle nuove sfide da affrontare; allo sviluppo delle capacità istituzionali e delle risorse umane, necessarie al raggiungimento di questa molteplicità di obiettivi, spesso tra loro confliggenti.

principi, nonché strumenti tipici del diritto ambientale, quali, da un lato, il principio di precauzione, il principio di chi inquina paga, il principio di prevenzione, dall'altro, la valutazione di impatto ambientale.

Più in generale, la Convenzione di Madrid sancisce in modo inequivoco l'impegno delle Parti contraenti di cooperare al fine di promuovere la Gisc⁴⁸, attraverso la realizzazione e l'adozione di un apposito protocollo⁴⁹.

Su questa linea, si iscrive la raccomandazione II-C-4 approvata nel corso della dodicesima riunione tra le Parti contraenti della Convenzione di Barcellona, tenutasi dal 14 al 17 novembre 2001, volta a predisporre uno studio di fattibilità concernente uno strumento giuridico regionale sulla gestione sostenibile delle aree costiere. In questo studio, infatti, presentato al tredicesimo incontro tra le parti contraenti, tenutosi dall'11 al 14 novembre 2003 a Catania, emerge proprio la necessità di adottare un protocollo in materia di Gisc, vale a dire uno strumento giuridicamente vincolante, in luogo di strumenti di *soft law*, che avrebbero rappresentato una mera riproposizione di quanto già sostenuto fino a quel momento in altri documenti.

In tal senso, nello studio di fattibilità vengono delineate tre ipotesi di protocollo, in ordine al diverso grado di dettaglio normativo, consistenti in un "protocollo con contenuto generale" o "protocollo quadro", un "protocollo con contenuto dettagliato" o "protocollo completo" e un "protocollo intermedio", poi esaminate alla luce dei seguenti criteri: valore aggiunto rispetto al Map, ai trattati internazionali ambientali e sinergia con altri trattati e/o strumenti internazionali; contributo alla protezione dell'ambiente; impatti economici; accettabilità politica e sociale. Dall'analisi emerge, in particolare, la preferenza per l'ipotesi "intermedia", in quanto ritenuta un utile compromesso (di natura politica, oltre che tecnico-giuridica) tra una soluzione eccessivamente flessibile,

⁴⁸ Si vd., in particolare, l'art. 4, par. 3, e) della Convenzione di Barcellona.

⁴⁹ Si vd., l'art. 4, par. 5 della Convenzione di Barcellona.

inidonea a garantire il raggiungimento di risultati sufficientemente apprezzabili ed una soluzione eccessivamente vincolante e dunque difficilmente concretizzabile.

Sulla scorta di tali risultanze, nel 2005, il “Centro di attività regionali per il programma delle azioni prioritarie” (“*Priority Actions Programme Regional Activity Centre*” ovvero “Pap/Rac”), che opera nell’ambito del Map, promuove la redazione di un progetto di protocollo sulla Gisc, elaborato a seguito delle riunioni tenute da un apposito gruppo di esperti non governativi, che delinea i tratti del nuovo importante atto internazionale⁵⁰.

Si giunge, così, il 21 gennaio del 2008, all’adozione del Protocollo di Madrid, che suggella l’interesse giuridico per la regolamentazione delle zone costiere nell’area mediterranea, ormai, penetrato anche in altri Protocolli allegati alla Convenzione di Barcellona⁵¹.

Si noti, peraltro, che, parallelamente al processo che ha condotto all’approvazione del Protocollo di Madrid, entrato in vigore il 24 marzo 2011, si sviluppano una serie di

⁵⁰ In relazione al progetto di protocollo sulla Gisc del Mediterraneo, si vd. T. Scovazzi, *Il Progetto di Protocollo mediterraneo sulla gestione integrata delle zone costiere*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2006, p. 355 ss.

⁵¹ Vale la pena di ricordare che, al momento, nell’ambito della Convenzione di Barcellona trovano collocazione, oltre al Protocollo di Madrid (il c.d. “*Iczm Protocol*”), altri sei Protocolli, ciascuno dei quali corredato da allegati tecnici e finalizzato al soddisfacimento di specifici obiettivi di tutela ambientale ovverosia il «Protocollo per la prevenzione e l’eliminazione dell’inquinamento nel Mar Mediterraneo derivante dagli scarichi dei mezzi navali ed aerei o da incenerimento dei rifiuti in mare» (il c.d. “*Dumping Protocol*”); il «Protocollo sulla cooperazione per la prevenzione dell’inquinamento derivante dal traffico marittimo e, in casi di emergenza, per combattere ogni altra forma di inquinamento nel Mar Mediterraneo» (il c.d. “*Prevention and Emergency Protocol*”); il «Protocollo per la protezione del Mar Mediterraneo dall’inquinamento derivante da sorgenti ed attività sulla terraferma» (il c.d. “*Lbs Protocol*”); il «Protocollo sulle aree protette di particolare interesse e sulla diversità biologica nel Mediterraneo» (il c.d. “*Spa & Biodiversity Protocol*”); il «Protocollo per la protezione del Mediterraneo contro l’inquinamento derivante dall’esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, dei fondali e del relativo sottosuolo» (il c.d. “*Offshore Protocol*”); il «Protocollo contro il pericolo di inquinamento del Mediterraneo derivante dal trasporto e dallo scarico in mare di sostanze pericolose».

Per quanto concerne l’emersione di un interesse alle zone costiere negli altri protocolli allegati alla Convenzione di Madrid, si vd. T. Scovazzi, *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, cit., p. 90-92, con particolare riferimento al Protocollo sulle aree protette di particolare interesse e sulla diversità biologica nel Mediterraneo; al Protocollo per la protezione del Mar Mediterraneo dall’inquinamento derivante da sorgenti ed attività sulla terraferma; al Protocollo per la protezione del Mediterraneo contro l’inquinamento derivante dall’esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, dei fondali e del relativo sottosuolo; al Protocollo sulla cooperazione per la prevenzione dell’inquinamento derivante dal traffico marittimo e, in casi di emergenza, per combattere ogni altra forma di inquinamento nel Mar Mediterraneo.

iniziative, per lo più promosse o, comunque, condivise dal Pap/Rac, tese ad incentivare l'adozione di soluzioni applicative afferenti alla Gizc, a livello locale, nazionale e transnazionale.

In tal senso, riveste particolare interesse il “Programma di gestione dell’area costiera” (“*Coastal area management programme*” ovverosia “Camp”), approvato in occasione della sesta riunione ordinaria delle Parti contraenti della Convenzione di Barcellona (Cop 6), tenutasi ad Atene nel 1989 e coordinato dal Pap/Rac, sostanzialmente finalizzato a sperimentare il ricorso alla Gizc a livello nazionale, mediante la promozione di progetti pilota localizzati in determinate aree (un interessante esempio è rappresentato dal “Camp Italy”)⁵².

5. I tratti essenziali della Gizc delineati nel Protocollo di Madrid

Ai fini di un complessivo ripensamento delle classiche e maggiormente diffuse forme di esercizio delle funzioni pubbliche incidenti sulle aree costiere mediterranee, con particolare riferimento alle aree costiere nazionali, riveste estremo interesse approfondire l’analisi del Protocollo di Madrid, concepito nel quadro della Convenzione di Barcellona ovvero sistema Barcellona.

Trattasi, infatti, del primo atto internazionale di natura pattizia (e dunque giuridicamente vincolante), completamente ed interamente dedicato al tema della Gizc⁵³, attraverso il quale, a norma del suo art. 1, le “Parti contraenti” (di seguito “Parti”) – 21 Stati

⁵² Si vd., al riguardo, D. Addis, C. Maricchiolo, C. Ndong, S. Petit, Z. Skaricic, *La gestione integrata delle zone costiere nelle politiche del Mediterraneo e dell’Unione europea*, in *Reticula*, 10, 2015, p. 5-9, che menzionano, oltre all’iniziativa Camp, anche il progetto «Aprendo la strada per la pianificazione dello spazio marino nel Mediterraneo» («*Paving the road to marine spatial planning in the Mediterranean*»), commissionato dal Pac/Rac all’università di Tessaglia per facilitare l’attuazione del Protocollo di Madrid e il progetto “MedPartnership” («*The Strategic Partnership for the Mediterranean Sea Large Marine Ecosystem*») ovvero «Il partenariato strategico per l’ampio ecosistema marino del mar Mediterraneo»).

⁵³ Per una rassegna degli atti di c.d. *hard law* e *soft law*, elaborati nel contesto internazionale, che incidono sulla disciplina costiera in modo settoriale, si vd. T. Scovazzi, *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, cit., p. 81-92; N. Greco, *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, cit., p. 149-163; C. Montebello, *La gestione integrata e sostenibile delle zone costiere nel diritto internazionale*, cit.

rivieraschi europei⁵⁴, tra cui l'Italia e l'Unione europea – «istituiscono un quadro comune per la gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo e adottano misure necessarie al rafforzamento della cooperazione regionale».

La portata innovativa del Protocollo di Madrid è, peraltro, tangibile, posto che la decisione 2010/631/Ue del 13 settembre 2010, adottata dal Consiglio, per conto dell'Unione, ne estende, a norma dell'art. 216, par. 2 Tfu, i suoi effetti giuridici vincolanti anche agli Stati membri, che – come l'Italia – non lo hanno (ancora) ratificato⁵⁵. In tal modo, l'accordo diviene «parte integrante dell'ordinamento [sovranazionale europeo]»⁵⁶, soggiacendo, così, al principio della “preminenza” o “primato” ovvero “supremazia” del diritto dell'Unione⁵⁷, rispetto alle norme interne (sia anteriori che posteriori) eventualmente contrastanti⁵⁸ e al principio dell’“efficacia diretta” o “effetto diretto”, in forza del quale alcune disposizioni sovranazionali

⁵⁴ Oltre all'Italia, gli Stati contraenti sono i seguenti: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Cipro, Croazia, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Libano, Libia, Malta, Marocco, Monaco, Montenegro, Siria, Slovenia, Spagna, Tunisia, Turchia.

⁵⁵ In effetti, a norma dell'art. 216, par. 2 Tfu «Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri». Si tratta di una disposizione chiaramente ispirata alla dottrina monista, che, peraltro, sebbene non sia del tutto priva di ambiguità, costituisce la base legale utile a sostenere la preminenza *tout court* degli accordi internazionali dell'Unione rispetto agli atti di diritto derivato. Al riguardo, si vd. M.E. Bartoloni, *Relazioni esterne dell'Unione europea*, in *treccani.it*.

Da un punto di vista procedurale, poi, si precisa che l'adesione al Protocollo di Madrid da parte dell'Unione per il tramite del Consiglio ovvero la sua approvazione è avvenuta, nel rispetto di quanto previsto nell'art. 218, par. 6, lett. a) Tfu, con decisione 2010/631/Ue del 13 settembre 2010, a seguito dell'adozione della decisione 2009/89/Ce del 4 dicembre 2008 recante sua firma. Si noti, peraltro, che trattasi di decisione *sui generis*, in quanto priva di destinatari (Al riguardo, si vd., C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Quarta edizione riveduta e ampliata, Torino, Giappichelli, 2005, p. 332).

Si tenga presente, inoltre, che l'approvazione dell'accordo da parte del Consiglio determina una complicazione del quadro giuridico di riferimento per quegli Stati che – come l'Italia – sono contemporaneamente Parti del Protocollo di Madrid e membri dell'Unione. In questi termini si esprime, F. Fracchia, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, cit., p. 251, nota 21.

⁵⁶ Il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale gli accordi internazionali conclusi con Paesi terzi ovvero con organizzazioni internazionali divengono «parte integrante dell'ordinamento» origina dalla sentenza *Haegeman* del 30 aprile 1974, causa 181-73.

⁵⁷ Si cfr. sentenza *Costa* del 15 luglio 1964, causa C6/64 nella quale il principio viene sancito per la prima volta in modo chiaro e poi confermato senza eccezioni in altre pronunce.

⁵⁸ Dunque, in caso di contrasto tra una disposizione europea e una norma interna, le autorità statuali sono tenute ad applicare la prima. Parimenti, anche i giudici sono chiamati al rispetto del principio di preminenza. Più in particolare, in caso dubbi sull'interpretazione o validità di una norma europea, spetta al giudice nazionale presentare un rinvio pregiudiziale alla Corte, che è chiamata più propriamente a garantire la corretta applicazione del principio.

configurano direttamente in capo ai singoli situazioni giuridiche soggettive di vantaggio, tutelabili in sede giurisdizionale⁵⁹.

In via di prima approssimazione, comunque, si rivela utile distinguere le disposizioni presenti nel Protocollo di Madrid (che sono principalmente rivolte agli Stati), a seconda di quale sia il piano sul quale sono destinate a produrre effetti: quello della “cooperazione internazionale” e quello “nazionale”.

Sotto il primo profilo, le Parti sono chiamate a cooperare, direttamente o con l’aiuto dell’“organizzazione” (l’Unep) ovvero di qualsiasi altro soggetto internazionale competente, in una serie di importanti ambiti⁶⁰.

Le disposizioni destinate ad incidere sul piano della cooperazione internazionale, tuttavia, non risultano giuridicamente vincolanti, a differenza di quelle destinate a dispiegare i loro effetti sul piano degli ordinamenti statuali, cui è possibile ricollegare, peraltro, in alcuni casi, un’immediata portata precettiva.

In coerenza con la ripartizione tracciata, possono essere richiamate le disposizioni di natura organizzativa. Le prime configurano una struttura di tipo “reticolare”, al cui vertice è posto l’Unep (c.d. “organizzazione”), imperniata sul Pap/Rac (c.d. “centro”),

⁵⁹ Tale eventualità, delineata dapprima nella sentenza *Demirel* del 30 settembre 1987, causa 12-86 e poi confermata in diverse pronunce successive, soggiace nondimeno ad alcune condizioni. Come rilevato dalla Corte, infatti, proprio nella sentenza *Demirel*, una disposizione presente in un accordo internazionale va considerata direttamente efficace «qualora, tenuto conto del suo tenore letterale nonché dell’oggetto e della natura dell’accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione o i cui effetti non siano subordinati all’adozione di alcun atto ulteriore»; sul punto, la Corte ha poi specificato, nella sentenza *Kupferberg* del 26 ottobre 1982, causa 104-81, punto 23, che le disposizioni di origine convenzionale debbono essere altresì esaminate «alla luce dell’oggetto, dello scopo e del contesto dell’(a)ccordo [medesimo]». Si noti che siffatta tesi, come è stato efficacemente notato da R. Adam e A. Tizzano, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 151 «potrebbe anche portare a negare alla radice la possibilità di riconoscere effetti diretti alle disposizioni di un accordo benché le stesse sembrino, per il loro tenore letterale, soddisfare i criteri dell’incondizionalità e precisione dell’obbligo posto». In sostanza, la questione sembra massimamente rimessa alla discrezionalità del giudice.

Su questi due principi, in generale, e sulle loro implicazioni negli ordinamenti degli Stati membri, si rinvia alla lettura di M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2011, rispettivamente p. 57-61 e 63-69. Sul tema degli accordi internazionali dell’Unione, si vd. R. Adam e A. Tizzano, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, cit., p. 149-156.

⁶⁰ Gli ambiti richiamati all’interno dell’atto pattizio concernono, in particolare, la formazione e la ricerca; l’assistenza scientifica e tecnica; lo scambio di informazione di attività di interesse comune; l’attività transfrontaliera, ivi compresa la valutazione ambientale di piani, programmi e progetti, che possano produrre effetti negativi sulle zone costiere.

organo di natura eminentemente tecnica, chiamato, più propriamente, a far data dal 2008, a garantire l'implementazione del Protocollo di Madrid, fornendo, all'uopo, assistenza alle Parti, cui invece è richiesto di designare un "Punto di contatto" (nella maggioranza dei casi il ministero nazionale con competenze in campo ambientale), volto ad assicurare il collegamento con il livello superiore, nonché a diffondere le informazioni a livello nazionale, regionale e locale. Le seconde, invece, non sono tese ad individuare apposite soluzioni organizzative, attraverso, ad esempio, l'istituzione di strutture *ad hoc* oppure la previsione di unità minime di intervento, concepite sulla scorta del modello dei distretti idrografici funzionali al governo delle acque⁶¹, ma piuttosto orientate ad incentivare forme di coordinamento interistituzionale tra le autorità competenti ai diversi livelli, attuabili anche attraverso la predisposizione di organi consultivi comuni ovvero procedure decisionali congiunte.

A prescindere da questi rilievi e distinzioni, pur importanti, in termini generali, il documento internazionale prefigura un nuovo sistema organizzativo e insieme coerente di principi e strumenti, specificamente rivolti alla gestione (integrata) delle zone costiere del Mediterraneo di cui occorre tenere complessivamente conto. Dall'analisi del documento, infatti, traspare un vero e proprio modello di gestione costiera, improntato su principi, elementi, strumenti, moduli organizzativi, ampiamente innovativi, applicabili su scala sovranazionale e (soprattutto) su scala nazionale.

Preliminarmente, tuttavia, vale la pena di circoscrivere l'ambito di applicazione geografico dell'accordo internazionale che gli Stati sono chiamati a rispettare, in quanto riveste un interesse centrale nella definizione delle politiche volte ad incidere sulle zone costiere. A norma dell'art. 3, tale area comprende le "acque territoriali" ovvero i "mari territoriali" – che si estendono per la maggior parte degli Stati mediterranei per 12 miglia nautiche a partire dalle c.d. "linee di base" – e il territorio ricadente nella

⁶¹ In questi termini si esprime E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., p. 47. Analogamente si esprime F. Fracchia, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, cit., p. 250.

competenza degli enti di governo locali, vale a dire i comuni, nella maggior parte dei casi⁶². Si noti che la soluzione accolta si presenta al contempo precisa e flessibile, posto che prefigura con esattezza l'area delle zone costiere, riconoscendo, inoltre, alle autorità statuali la possibilità di rimodellarne diversamente i confini, per quanto concerne la parte verso mare, solo in senso restrittivo, per quanto concerne la parte verso terra, sia in senso restrittivo che espansivo, al verificarsi, comunque, di determinate condizioni, definite nel comma 2, lett. b)⁶³.

Ciò premesso, occorre sottolineare la rilevanza delle disposizioni di cui agli articoli 5 e 6, recanti rispettivamente gli "obiettivi" e i "principi" ascrivibili alla Gisc, la cui portata generale pare idonea a penetrare i sistemi giuridici nazionali, nel loro complesso⁶⁴.

In particolare, con riferimento agli obiettivi, il documento pattizio sembra essenzialmente proiettato a promuovere la "sostenibilità" e "conservazione" degli ecosistemi costieri, anche con riferimento e/o accentuazione di alcuni connessi profili specifici di rilevanza⁶⁵, oltre che la "coerenza" tra le iniziative pubbliche e private.

Con riferimento ai principi, invece, rileva, innanzitutto, il principio ovvero assunto, comunemente accolto in ambito scientifico, secondo cui occorre prendere in considerazione unitariamente la parte marina e quella terrestre, data la loro interdipendenza e complementarietà⁶⁶. Ad esso si legano coerentemente ulteriori principi specificamente concepiti a supporto del nuovo modello gestionale, inerenti, in

⁶² Più precisamente, con riferimento alle acque territoriali, la sovranità degli Stati si estende anche allo spazio aereo sovrastante le stesse e al loro fondo e sottofondo marino. Per un approfondimento sui concetti di "linea di base", "linea di base del Mediterraneo", "acque territoriali" e "acque territoriali del Mediterraneo", si vd. F. Caffio, *Glossario di Diritto del mare*, III edizione, *Supplemento alla Rivista marittima*, 2007.

⁶³ Si vd. T. Scovazzi, *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, cit., p. 93-94.

⁶⁴ Al riguardo, si vd. F. Fracchia, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, cit., 2015.

⁶⁵ Al riguardo, basti pensare che l'art. 5 del Protocollo di Madrid è volto per un verso a promuovere lo sviluppo sostenibile delle zone costiere, ivi comprese le singole risorse naturali e in particolare quelle idriche, per l'altro a conservare l'integrità degli ecosistemi, dei paesaggi e della geomorfologia del litorale.

⁶⁶ In questi termini si esprime E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., p. 47.

particolare, alla previa verifica della capacità di carico delle zone costiere⁶⁷ e alla applicazione di un approccio ecosistemico alla pianificazione e gestione delle zone costiere⁶⁸.

Seguono, poi, altri principi “classici” del diritto ambientale internazionale e del diritto dell’Unione, in alcuni casi opportunamente “adattati” alla disciplina della Gizec⁶⁹.

In tal senso, è configurato il principio di precauzione, il quale implica la necessità di effettuare valutazioni preliminari dei “rischi ambientali”, associati alle varie attività umane, infrastrutture, nonché agli stessi fenomeni naturali aventi un impatto sulle zone costiere⁷⁰.

In secondo luogo, rileva il principio di prevenzione, atto a scongiurare la verifica di danni all’ambiente costiero, significativamente valorizzato da diverse previsioni: il principio sembra, infatti, trovare puntuale specificazione nelle disposizioni che ascrivono in capo agli Stati l’onere di esperire, quando necessario, le procedure di Via e di Vas, in cui deve obbligatoriamente tenersi conto degli impatti cumulativi sulle zone costiere e, in modo particolare, delle loro capacità di carico. In tal senso, le previsioni relative alla Vas e Via contenute nell’atto internazionale conferiscono concretezza al

⁶⁷ Sulla “capacità di carico”, si vd. U. Simeoni e C. Corbau, *Lo sviluppo e la gestione della costa*, in U. Simeoni, C. Corbau, E. Pranzini, S. Ginesu (a cura di), *Le pocket beach*, Milano, FrancoAngeli, 2012, pp. 45-50.

⁶⁸ Per completezza, sembra il caso di ricordare che il documento annovera anche ulteriori principi, quali il coordinamento istituzionale e intersettoriale delle autorità regionali e locali competenti e dei servizi amministrativi per la gestione delle zone costiere e la previsione di una *governance* appropriata, atta a consentire alle popolazioni locali e ai soggetti della società civile interessati una partecipazione adeguata e tempestiva nell’ambito di un processo decisionale trasparente.

⁶⁹ Sul punto, vale la pena di ricordare che i principi giuridici di diritto dell’ambiente applicabili nell’ordinamento interno derivano, sostanzialmente, dall’ordinamento sovranazionale europeo, che, a sua volta, mutua, in buona parte, i principi dell’ordinamento internazionale dell’ambiente. Così M. Renna, *I principi in materia di tutela dell’ambiente*, in *Rqda*, 1-2, 2012, p. 69, cui si rimanda, tra l’altro, per una disamina dei richiamati principi.

⁷⁰ Al riguardo, si vd. G. Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 173, il quale sottolinea la stretta relazione esistente tra il principio di precauzione e il rischio ambientale.

principio di prevenzione⁷¹, garantendone un'applicazione piuttosto uniforme sul piano nazionale⁷².

Nel testo, poi, è ovviamente richiamato il principio di correzione, in via prioritaria, alla fonte dei danni causati all'ambiente, che implica un intervento ripristinatorio a carico del soggetto responsabile⁷³.

Delineati i principi, occorre, ora, individuare gli "elementi" costitutivi della Gize rinvenibili nel documento internazionale, vale a dire gli ambiti e i profili di interesse, legati alle zone costiere, incisi dal nuovo modello.

Come è possibile notare, da una rapida lettura della parte II del Protocollo, la Gize contempla, innanzitutto, importanti misure tese a garantire, da un lato, la protezione e uso sostenibile delle zone costiere, anche in relazione ad ecosistemi specifici e isole, dall'altro, la sostenibilità delle attività economiche, sottese a specifici e rilevanti settori⁷⁴. Sempre nella parte II del Protocollo, figurano, poi, specifiche misure poste a protezione dei paesaggi costieri e del patrimonio culturale. In ultimo, rilevano importanti previsioni tese a garantire la partecipazione di una vasta gamma di soggetti al processo di Gize (in specie, le collettività territoriali, gli enti pubblici interessati, gli operatori economici, le organizzazioni non governative, gli attori interessati e i cittadini interessati) e il ricorso a misure di sensibilizzazione e promozione nel campo dell'istruzione e della ricerca scientifica.

⁷¹ Pare il caso di ricordare che Vas, Via sono espressione del principio di prevenzione. Si vd., al riguardo, *ex multis*, N. Lugaesi, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 68.

⁷² Si tratta, invero, di un'ipotesi affatto scontata sul piano del diritto internazionale, come evidenzia M. Montini, *Profili di diritto internazionale*, cit., p. 34. Per un'analisi relativa alla Vas, Vas e Aia, con riferimento alla normativa dell'Unione e a quella nazionale, si vd. M. Renna, *Via, Vas e Aia Report annuale - 2010 - Italia*, in *Ius publicum network review*, 2011.

⁷³ A parte, occorre considerare quelle previsioni, annoverate sempre tra i principi generali, che suggeriscono l'elaborazione di atti di natura pianificatoria (strategie, piani e programmi), tesi a contemplare interessi legati allo sviluppo urbano ed economico, così da assicurarne il bilanciamento. In ultimo, rileva la previsione in base alla quale le autorità sono chiamate a tenere conto della molteplicità e diversità delle attività connesse alle zone costiere, dando tendenziale priorità a quelle che, per uso e ubicazione, necessitano dell'immediata prossimità al mare, nonché alla fornitura dei servizi pubblici.

⁷⁴ I settori richiamati nel Protocollo di Madrid concernono, in particolare, l'agricoltura e l'industria; la pesca; l'acquacoltura; il turismo e le attività sportive e ricreative; l'utilizzo delle risorse naturali; le infrastrutture, gli impianti per la produzione di energia, i porti, le opere e le strutture marittime; le attività marittime.

Tutto questo rende particolarmente evidente la trasversalità dell'istituto in esame, che configura un ordinato quadro di interventi e programmazioni settoriali, atto a disvelare questioni e problematiche inedite legate alla gestione delle aree costiere. Si tratta, ovviamente, di uno scenario che necessita di idonei strumenti ovvero interventi giuridici di natura sia legislativa che amministrativa.

In questo senso, ciascuno Stato è chiamato, innanzitutto, ad elaborare ovvero a rafforzare una strategia nazionale, che identifichi chiaramente gli aspetti salienti della disciplina sulla Gizc, contenuta nella fonte internazionale, primo tra tutti la definizione delle zone costiere e/o dei relativi ecosistemi⁷⁵. Conseguentemente, ciascuno Stato è chiamato ad adottare i piani e i programmi, specifici o integrati in altri piani o programmi, volti a precisare gli orientamenti delineati a livello strategico nazionale e ad attuarne i contenuti ad un livello territoriale adeguato, stabilendo, ove opportuno, le capacità di carico e le condizioni per l'assegnazione e l'utilizzo della parte marina e terrestre delle zone costiere. Si noti, al riguardo, che l'attuazione delle strategie nazionali e dei relativi atti di pianificazione condiziona l'applicabilità di molte altre importanti disposizioni presenti nel Protocollo di Madrid⁷⁶: insomma, si tratta di interventi fondamentali per delineare i contorni essenziali di questo istituto a livello nazionale. A questi strumenti fondamentali, peraltro, se ne aggiungono altri, ugualmente importanti, che vanno dai meccanismi di monitoraggio e osservazione alle misure di politica fondiaria (acquisizione, cessione, donazione o trasferimento di superfici del demanio e l'istituzione di servitù della proprietà), dagli interventi economici, finanziari e fiscali al vincolo di inedificabilità sancito nell'art. 8 par. 2, lett. a), in forza del quale,

⁷⁵ In effetti, secondo quanto sostenuto da F. Fracchia, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, cit., p. 252, l'art. 18, par. 2 «almeno se letteralmente inteso, sembra subordinare l'applicabilità del corpo (abbastanza rilevante) di norme specificamente relative alla gestione integrata alla previa identificazione degli ecosistemi come zone costiere attraverso la strategia».

⁷⁶ Si pensi a quella disposizione volta a preservare le zone umide e gli estuari non iscritti in aree protette (art. 10, par. 1, lett. a)); oppure a quella tesa a garantire la partecipazione dei vari portatori di interessi, tra cui spicca la previsione del ricorso ad organi consultivi, indagini o audizioni pubbliche e all'eventuale messa a punto di forme partenariali (art. 14); o, ancora, a quella disposizione volta a promuovere il ricorso ad adeguati strumenti economici, finanziari e fiscali da parte degli Stati, al fine di coadiuvare le iniziative locali, regionali e nazionali in materia di Gizc (art. 21).

in particolare, gli Stati sono chiamati ad istituire fasce di inedificabilità entro i cento metri a partire dal livello superiore di marea invernale, peraltro, modificabili in senso più rigoroso⁷⁷.

Quanto esposto, tuttavia, non deve indurre ad escludere del tutto l'idoneità del Protocollo a produrre effetti diretti sul piano interno, data l'applicabilità dei principi sovranazionali europei di preminenza e dell'efficacia diretta, sebbene, come chiarito dalla giurisprudenza, solo a determinate condizioni⁷⁸.

Nel tentativo di individuare tale *corpus* giuridico è, pertanto, necessario escludere le norme contenenti espressioni generiche, quelle che non si rivolgono alle amministrazioni nell'esercizio di un potere concreto e quelle che si riferiscono direttamente e/o esclusivamente alla Gisc e alle strategie nazionali⁷⁹.

In questo senso, un primo gruppo di norme è rinvenibile nei richiamati artt. 6 e 19, con riferimento alla necessità di prendere in considerazione il patrimonio biologico, le dinamiche e il funzionamento naturali della zona intercotidale, di effettuare valutazioni preliminari dei rischi associati alle varie attività umane e infrastrutture e di provvedere ad un adeguato ripristino in caso di danni all'ambiente costiero, da un lato e di esperire idonee valutazioni ambientali, dall'altro.

Un secondo esempio attiene all'art. 9, secondo cui gli Stati assolvono ad adempimenti di carattere generale, concernenti la riduzione al minimo delle risorse naturali, la tutela della fragile natura delle zone costiere e delle risorse marine dall'inquinamento.

⁷⁷ Si noti, tuttavia, che, sebbene si tratti, certamente, di una previsione rilevante, in quanto mirata a garantire una efficace tutela ambientale, risulta ampiamente derogabile, a norma dell'art. 8, par. lett. b). In questi termini si esprime T. Scovazzi, *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, cit., p. 96.

⁷⁸ Come già chiarito (si vd. *supra*), a partire dalla sentenza *Demirel* del 30 settembre 1987, causa 12-86, la Corte ha riconosciuto l'efficacia diretta delle disposizioni che recano un obbligo chiaro, preciso e che non necessitano di un atto ulteriore per essere eseguite ovvero per dispiegare i loro effetti giuridici. Successivamente, la Corte ha fissato ulteriori requisiti a far data dalla sentenza *Kupferberg* del 26 ottobre 1982, causa 104-81, punto 23, stabilendo, in particolare, che le disposizioni debbono essere esaminate alla luce dell'oggetto dello scopo e del contesto dell'accordo di cui fanno parte.

⁷⁹ Si noti che siffatta opzione interpretativa è ampiamente ispirata alle riflessioni effettuate da F. Fracchia, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, cit., p. 251-252.

In ultimo, rileva l'art. 23, a norma del quale gli Stati sono chiamati a tenere in considerazione degli effetti negativi dell'erosione costiera.

Insomma, in questi termini, anche a prescindere dal recepimento di una strategia e sempreché non sussistano discipline settoriali nazionali prevalenti⁸⁰, il Protocollo si rivela un importante strumento giuridico di tutela delle zone costiere, a disposizione tanto delle autorità pubbliche, chiamate a darne attuazione, quanto dei cittadini, a cui, in particolare, spetta il compito di invocarne il rispetto dinanzi alle autorità giurisdizionali.

6. La promozione della Gizc in Europa

Similmente a quanto avviene a livello internazionale e nell'area del Mediterraneo, in relazione alle attività promosse dall'Unep, anche nel contesto comunitario, si sviluppa un'autonoma linea di produzione giuridica rivolta alla tutela delle zone costiere e conseguentemente alla promozione della Gizc. Lo si evince, in particolare, dalla lettura di un rapporto del 1978 elaborato dall'allora Servizio condizioni ambientali e tutela dei consumatori della Commissione europea, dal titolo "L'assetto integrato del litorale nella Comunità europea", in cui viene posta in evidenza la convergenza di alcuni studi, effettuati a livello internazionale (dal Consiglio d'Europa e dall'Ocse) e a livello comunitario (dalla Commissione), circa le comuni problematiche e i comuni principi accolti in materia di gestione integrata del litorale, tesi a contemperare le esigenze di sviluppo economico, urbanistico, turistico, nonché di protezione ambientale; nel rapporto emerge anche la necessità di convertire tali principi in provvedimenti concreti, peraltro, ossequiosi delle specificità litoranee europee⁸¹.

⁸⁰ Si vd., al riguardo, *Ibidem*, p. 249, che, con specifico riferimento al caso italiano, tiene conto delle ipotesi in cui «sulla costa insista un porto o essa pertenga ad un parco o sia inclusa in un piano paesistico».

⁸¹ Gli studi richiamati sono, per quanto concerne il livello internazionale, la risoluzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle zone costiere del 26 ottobre 1973 e la raccomandazione dell'Ocse C(76)161 sui principi concernenti la gestione della fascia costiera adottata il 12 ottobre 1976, per quanto attiene al livello comunitario, il Primo programma d'azione comunitario per l'ambiente, in cui è posta attenzione ai problemi legati all'«assetto e gestione ecologica del litorale europeo».

In coerenza con questa linea, nel 1981, la Conferenza delle regioni periferiche marittime della Cee adotta la “Carta europea del litorale”, documento volto a stimolare le istituzioni europee, nazionali, regionali e locali competenti ad intraprendere un’azione concertata su scala europea, finalizzata, in sintesi, a «conciliare le esigenze dello sviluppo e gli imperativi di protezione». Siffatta strategia globale di gestione delle zone costiere viene strutturata in specifici obiettivi, poi condivisi dal Parlamento europeo, attraverso l’adozione della risoluzione del 18 giugno 1982⁸².

Nel corso dei primi anni novanta del secolo scorso, comunque, la Gisc diviene oggetto di una maggiore e diversa attenzione da parte delle istituzioni comunitarie. L’affermazione del principio-obiettivo dello sviluppo sostenibile – dovuta, in special modo, alle novità introdotte nel capitolo 17 dell’Agenda 21, concepita nell’ambito della Conferenza di Rio e a quelle derivanti dall’adozione del Trattato di Maastricht, il cui articolo 2, impone alla Comunità il perseguimento di una «crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l’ambiente» – favorisce, infatti, la messa a punto di una vera e propria politica ambientale comunitaria, definita nel V Programma comunitario di azione ambientale, denominato “Per uno sviluppo sostenibile”⁸³. Tale programma presuppone un radicale mutamento di approccio rispetto ai programmi precedenti, incentivando, per un verso, la partecipazione attiva di tutti i possibili attori; per l’altro, il ricorso a “strumenti trasversali” di varia natura, vale a dire “strumenti di mercato”, “strumenti orizzontali di sostegno” e “strumenti di sostegno finanziario”, da affiancare ai classici strumenti di *command and control*.

⁸² Siffatti obbiettivi concernono, in particolare, lo sviluppo di un’economia competitiva e selettiva; la protezione e valorizzazione delle zone litoranee; l’organizzazione e la gestione dello spazio litoraneo; la prevenzione dei rischi, soprattutto dai fenomeni che causano inquinamenti; il controllo del turismo; l’ampia diffusione di informazioni; lo sviluppo della ricerca scientifica, l’armonizzazione giuridica comunitaria.

⁸³ In questi termini si esprimono N. Lugaresi, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 45 e R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell’ambiente*, in P. Dell’Anno e E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, p. 155. Sulla emersione del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto internazionale e dell’Unione europea, si vd. C. Curti Gialdino, *L’Unione europea ed il principio dello sviluppo sostenibile*, Relazione presentata al Seminario di 2° livello organizzato dal Ministero della Pubblica Istruzione e dalla Regione Veneto sul tema «Costituzione italiana, integrazione europea e sviluppo sostenibile», Venezia, Isola di San Servolo, 22-24 ottobre 2007.

Sulla scia tracciata dal nuovo programma comunitario di azione ambientale e, in modo particolare, in coerenza con la previsione di cui al paragrafo 17, secondo la quale la gestione delle risorse naturali (suolo, acqua, zone naturali e costiere) costituisce un settore (o, meglio, “ambito”) prioritario dell’intervento comunitario, su proposta delle direzioni generali ambiente, pesca e politiche regionali, la Commissione approva, con comunicazione n. 511 del 1995, il “Programma dimostrativo sull’assetto integrato delle zone costiere” «atto a evidenziare le condizioni pratiche da riunire affinché lo sviluppo sostenibile diventi una realtà in tutte le diverse situazioni del litorale europeo»⁸⁴.

In particolare, gli esiti di tale programma confluiscono nella comunicazione del 27 settembre 2000, n. 547, denominata “Gestione integrata delle zone costiere: una strategia per l’Europa”, atto dal valore politico, con cui la Commissione promuove più apertamente e in modo deciso questa linea di azione, indirizzandosi al Parlamento europeo e al Consiglio. Con l’adozione di tale documento, infatti, la Commissione si dimostra intenzionata a perseguire gli obiettivi del Trattato sull’Unione europea che concernono lo sviluppo sostenibile, nonché allinearsi ed attuare taluni importanti indirizzi contenuti in accordi internazionali⁸⁵, definendo un’apposita strategia di azione⁸⁶.

⁸⁴ Più in particolare, il programma “tipizza” problemi e soluzioni comuni concernenti le zone costiere, relativi, da un lato, alla limitata comprensione dei processi e delle dinamiche ecologiche ed antropiche; inadeguata partecipazione degli interessati; inadeguatezza degli strumenti settoriali e dei relativi meccanismi di coordinamento; mancata valorizzazione (economica ed amministrativa) delle iniziative locali; dall’altro, all’adozione di un approccio territoriale intersettoriale, da realizzarsi principalmente su base regionale e locale, con il supporto, ovviamente, dei livelli di governo e istituzionali superiori. Nel programma, inoltre, è presente una definizione di zona costiera, intesa come «striscia di terra e di mare la cui ampiezza varia in base alla natura dell’ambiente ed ai bisogni di gestione. Difficilmente corrispondente alle esistenti aree amministrative o di pianificazione, può estendersi oltre i limiti delle acque territoriali verso mare e per molti chilometri verso terra».

⁸⁵ Gli atti internazionali espressamente richiamati dalla Commissione sono: il capitolo 17 dell’Agenda 21, il “Jakarta Mandate” sulla biodiversità marina e costiera nell’ambito della Convenzione sulla diversità biologica ed il Codice di condotta della Fao per la pesca responsabile, il cui articolo 10 è interamente dedicato alla gestione integrata delle zone costiere.

⁸⁶ Più specificamente la Commissione definisce una strategia europea volta a: promuovere la Gisc negli Stati membri e a livello dei “mari regionali”; formulare politiche comunitarie compatibili con la nuova linea programmatica; promuovere il dialogo tra tutti gli interessati; stimolare la produzione di idonee informazioni e conoscenze; divulgare informazioni e sensibilizzare l’opinione pubblica; sviluppare le migliori prassi su questo tema.

Da notare, peraltro, che il richiamato documento assume rilevanza anche a fini sistematici, in quanto contiene una prima (icastica) definizione di Gizc⁸⁷, “puntellata” da una serie di importanti principi, poi, peraltro, ampiamente recepiti nella importante raccomandazione 2002/413/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002, tesa a sollecitarne la concreta applicazione da parte degli Stati membri⁸⁸.

Più precisamente, con l’adozione della raccomandazione del 2002, le istituzioni dell’Unione sollecitano gli Stati membri ad adottare delle strategie nazionali di attuazione della Gizc, dettando precise linee procedurali, in merito alle quali questi avrebbero dovuto predisporre apposite relazioni di rendicontazione entro il febbraio 2006.

In tal senso, vengono, innanzitutto, definiti i principi applicabili alla Gizc e dunque funzionali ad una «buona gestione delle zone costiere», che – come è stato efficacemente notato – possono essere intesi, essenzialmente, in termini di integrazione “spaziale”, “settoriale”, “ambientale”, “amministrativa”, “integrazione tra scienza e gestione” e “integrazione temporale”⁸⁹.

⁸⁷ Si ricorda, al riguardo, che la definizione, già richiamata *supra*, identifica la Gizc come un «processo dinamico, interdisciplinare e iterativo inteso a promuovere l’assetto sostenibile delle zone costiere».

⁸⁸ Al riguardo, N. Greco, *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, cit., p. 174, sottolinea come la raccomandazione sia stata, di fatto, predisposta contestualmente alla comunicazione.

⁸⁹ In questi termini si esprime O. Lozachmeur, «*Rappel des principes de la «gestion intégrée des zones côtières» et des axes de la Recommandation du 30 Mai 2002*», *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*[En ligne], *Hors-série 5 mai 2009*, mis en ligne le 11 mai 2009, consultato il 26 novembre 2016. Confermano siffatta lettura P. Biondini e M. D’Auria, *La concessione di spiaggia nel quadro della gestione integrata delle coste*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, 63-65. Cionondimeno, sembra il caso di richiamare, più specificamente, i principi delineati nella raccomandazione del 2002, che concernono, in particolare, l’assunzione di un’ampia prospettiva “olistica” sia tematica (settoriale) che geografica, tesa a contemperare la complessità degli interessi e dei problemi; l’assunzione di una prospettiva di lungo periodo, che garantisca uno sviluppo duraturo sotto il profilo economico ed occupazionale, nonché sostenibile, sotto il profilo ambientale; la configurazione di una gestione elastica ed adattabile, fondata su di una base scientifica e conoscitiva solida e costantemente aggiornata; la valorizzazione delle specificità (fisiche, sociali, culturali, istituzionali ed economiche) locali; la tutela dei processi naturali, inclusa la capacità di “assorbimento” degli ecosistemi; la partecipazione ai processi di pianificazione a tutti i soggetti coinvolti, vale a dire a tutti i portatori di interessi (istituzionali, privati, di natura economica, sociale, ambientale, ecc.), che stimoli la collaborazione tra le parti e la condivisione delle relative responsabilità; il sostegno e coinvolgimento delle diverse amministrazioni competenti, tale da garantire azioni coordinate e coerenti; il ricorso ad una serie di variegati strumenti, di natura normativa, amministrativa, economico-consensuale, formativa, informativa e di applicazione tecnologica.

Inoltre, ciascuno Stato membro viene invitato, in collaborazione con le autorità regionali interne, da un lato, a condurre o aggiornare una «valutazione globale approfondita», tesa ad individuare i soggetti principali, le leggi e le istituzioni, idonei a condizionare la pianificazione e la gestione delle zone costiere⁹⁰, con riferimento ad una pluralità di ambiti e/o settori differenti, al fine di assicurare la correlazione tra le politiche pubbliche e le iniziative locali⁹¹, dall'altro, anche in cooperazione con le organizzazioni interregionali, ad adottare una «strategia nazionale o se del caso più strategie» per la gestione delle zone costiere⁹².

Ebbene, dalla configurazione di un siffatto quadro giuridico, che si presenta, peraltro, coerente rispetto al più generale processo di riforma in atto nell'Unione, delineato nel Libro bianco sulla *governance* europea del luglio del 2001, emergono alcuni aspetti di rilievo, su cui occorre brevemente soffermarsi.

Innanzitutto, le disposizioni esaminate prevedono che, nella definizione delle strategie nazionali di Gisc, gli Stati membri siano affiancati dalle autorità regionali e locali sia nella fase di attuazione dei principi che in quella di cooperazione istituzionale. Ciò evidenzia, in particolare, un'attenta e circostanziata valorizzazione dei diversi livelli istituzionali (da quello sovranazionale a quello locale) nella definizione e nello sviluppo delle politiche pubbliche poste a tutela delle zone costiere.

⁹⁰ Così, N. Greco, *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, cit., p. 175 e T. Scovazzi, *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, cit., p. 69.

⁹¹ Nel capitolo III della raccomandazione 2002/413/Ce è presente un elenco, non esclusivo, in cui si menzionano i seguenti settori e aree: «pesca e acquacoltura, trasporti, energia, gestione delle risorse, tutela delle speci(e) naturali e degli habitat, patrimonio culturale, occupazione, sviluppo regionale nelle aree rurali e urbane, turismo e settore ricreativo, industria e settore estrattivo, gestione dei rifiuti, agricoltura e istruzione».

⁹² Al riguardo, giova ricordare che siffatte strategie avrebbero dovuto contemplare: i ruoli dei diversi soggetti istituzionali coinvolti; i relativi meccanismi di coordinamento; una complessa e adeguata strumentazione, ivi compreso lo sviluppo di una programmazione strategica nazionale a tutela delle coste; la messa a punto di meccanismi per l'acquisto e la gestione di terreni e l'istituzione di aree pubbliche demaniali fruibili al pubblico, nonché la previsione di incentivi di natura economico-consensuale; strumentazioni politiche, legislative e programmatiche, calibrate sull'interazione terra-mare; meccanismi a tutela della partecipazione del pubblico; adeguate coperture finanziarie e amministrative; sistemi di monitoraggio e gestione delle informazioni; programmi nazionali di formazione dei dipendenti pubblici.

In secondo luogo, tale quadro giuridico disvela un vero e proprio sistema di “*governance*” o di “buon governo” ovvero di “buona gestione della cosa pubblica” (“*good governance*”) specificamente ma non esclusivamente “dedicato” alle zone costiere⁹³. Come si evince (anche) dalla lettura della richiamata comunicazione, infatti, la Gizc, sebbene risponda alla necessità (precipua) di fronteggiare problemi urgenti afferenti alle aree costiere, costituisce un modello replicabile in altre porzioni di territorio, in specie in aree soggette a pressioni molteplici e interessi conflittuali, finalizzato allo sviluppo sostenibile e retto da un generale principio di integrazione⁹⁴. Invero, la Commissione non si limita ad evidenziare la versatilità del modello, con riferimento ai diversi ambiti spaziali, ma ne auspica un’applicazione diffusa. Si tratta, peraltro, di una linea di intervento che presenta chiare analogie con quella promossa sempre dalla Commissione, concernente lo “Schema di sviluppo dello spazio europeo” (Ssse), volta a promuovere, più in generale, una “buona gestione del territorio”⁹⁵. Ciò precisato, occorre, ora, riprendere le fila del discorso e dunque proseguire ad analizzare i principali sviluppi di natura politico-giuridica specificamente incidenti sulla promozione e diffusione della Gizc in ambito europeo.

⁹³ Al riguardo, si riprende quanto riportato nel Libro bianco sulla *Governance* europea, adottato dalla Commissione il 5 agosto 2001, con comunicazione numero 428, p. 8, nota 1, secondo cui «Il concetto di “*governance*” designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza».

⁹⁴ La connessione tra il principio di integrazione e il concetto e principio dello sviluppo sostenibile è esplicitata nel diritto primario per la prima volta nell’art. 3 C del Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato istitutivo della Comunità europea, oggi trasfuso nell’art. 11 Tfu, secondo cui «(l)e esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Con il Trattato di Amsterdam, secondo M. Renna, *I principi in materia di tutela ambientale*, cit., p. 73, il principio di integrazione assurge a principio generale dell’azione dell’Unione. Sempre secondo l’Autore «(i)ntegrazione significa, in breve, carattere trasversale del diritto dell’ambiente: ogni intervento normativo, ogni azione amministrativa, in qualsiasi materia, in qualsiasi settore di attività, deve sempre farsi carico del problema della tutela ambientale. L’ambiente si tutela, cioè, in ogni settore di disciplina, giacché qualsiasi attività umana può costituire una minaccia, un pericolo, un danno per l’ambiente». Similmente, N. Lugaresi, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 21, ritiene il principio di integrazione un principio procedurale, che si confà alla tipica trasversalità della materia ambientale e C. Curti Gialdino, *L’Unione europea ed il principio dello sviluppo sostenibile*, cit., secondo cui il «principio di integrazione fuoriesce dal settore ambientale per penetrare con forza trasversale in tutte le attività dell’Unione».

⁹⁵ Si vd., in particolare, la Com (2000) 547.

Come previsto nella raccomandazione del 2002, la Commissione, a distanza di cinque anni, presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione, in cui riesamina il contenuto dell'atto, anche in considerazione delle relazioni trasmesse dagli Stati membri, concernenti la relativa attuazione sul piano nazionale.

Tale relazione, che si concretizza nella comunicazione del giugno 2007, n. 308, assume una chiara rilevanza, in quanto tiene conto del più recente processo di sviluppo che riguarda la Gisc nel contesto dell'Unione, delle sue principali problematiche e soluzioni prospettabili. Più in particolare, tale documento presenta una serie di importanti dati e indicazioni in materia di Gisc, che vale la pena di richiamare e sottolineare, anche alla luce della loro attualità.

In tal senso, emerge un crescente ricorso ad approcci e strumenti di gestione e di pianificazione "integrati" delle zone costiere, che, tuttavia, rappresentano delle eccezioni rispetto ai tradizionali approcci e strumenti "settoriali"; tali strumenti, inoltre, risultano spesso non conformi ai principi delineati a livello dell'Unione in materia di Gisc e concepiti prevalentemente a tutela di interessi di natura ambientale, con ingiustificato sacrificio degli interessi – altrettanto importanti – di natura sociale ed economica. La raccomandazione del 2002, poi, si rivela un utile strumento di sensibilizzazione ai temi della pianificazione e gestione sostenibili delle zone costiere, costituendo, altresì, una valida base a sostegno dei relativi processi di integrazione; cionondimeno, emergono anche diverse criticità, concernenti, in specie, i profili attuativi e di implementazione della Gisc.

I riscontri rilevati, dunque, inducono la Commissione a promuovere un maggiore e costante impegno a favore della Gisc e a definire una serie di puntuali indicazioni, rivolte, in particolare, alle istituzioni e alle autorità competenti⁹⁶.

⁹⁶ Siffatte indicazioni concernono, in particolare: la messa a punto di adeguate strategie nazionali; l'elaborazione di orientamenti volti a chiarire i principi che sottendono alla pianificazione e gestione delle zone costiere, nonché ad illustrarne le modalità attuative; il coordinamento delle strategie in materia di Gisc con la (allora) proposta di direttiva sulla strategia marina e le attività definite nell'ambito delle convenzioni sui mari regionali; il sostegno all'attuazione della Gisc tanto sul fronte terrestre che su quello

7. Dalla Gisc alla Pmi: evoluzione o dissoluzione delle politiche costiere?

Con l'adozione della comunicazione n. 308 del 2007, la Commissione mantiene fermo il proprio impegno in ordine alla promozione della Gisc, anche se prefigura, al riguardo, una diversa linea d'azione, che la iscrive nel più ampio quadro di una "politica marittima europea".

In effetti, se la Commissione ritiene, da un lato, sufficienti gli strumenti giuridici specificamente dedicati, fino a quel momento, alla promozione della Gisc, con particolare riferimento alla raccomandazione del 2002, anche in attesa dell'adeguamento da parte degli Stati membri, in ordine all'auspicata messa a punto delle strategie nazionali, dall'altro lato, considera necessario riconfigurare la politica europea in materia di Gisc, alla luce della nuova politica marittima sovranazionale, varata nel giugno del 2006 con l'adozione del "Libro verde", denominato "Verso la futura politica marittima dell'Unione: oceani e mari nella visione europea", di cui la direttiva sulla strategia marina, in corso di definizione in quel periodo, avrebbe rappresentato – di lì a poco – il «pilastro ambientale».

A partire dal 2006, infatti, la Commissione promuove una linea di produzione giuridica di più ampio respiro, avente ad oggetto la disciplina dei "mari" su cui gli Stati membri esercitano la loro sovranità.

Come si evince dalla lettura del c.d. "Libro blu"⁹⁷, la Commissione si impegna nel favorire una "Politica marittima integrata" ("Pmi"), tesa a sostenere un processo decisionale coordinato e collaborativo, involgente i diversi interessi e settori connessi ai mari (quali il trasporto marittimo, la pesca, l'energia, la sorveglianza e il controllo dei mari, il turismo, l'ambiente marino e la ricerca marina), tradizionalmente oggetto di

marino; l'elaborazione e l'implementazione di strategie di adattamento ai rischi cui sono esposte le zone costiere; la promozione di analisi comparative e la divulgazione delle buone prassi in materia di Gisc.

⁹⁷ Si cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 10 ottobre 2007, n. 575, concernente «Una politica marittima integrata per l'Unione europea».

discipline separate, al fine di garantire la crescita economica, occupazionale e, al contempo, la tutela dell'ambiente⁹⁸.

La nuova linea d'azione promossa dalla Commissione è sostanzialmente volta ad istituire un quadro giuridico per la "Pianificazione dello spazio marittimo" ("Psm") nell'ambito del quale gli Stati membri sono chiamati ad elaborare politiche marittime nazionali integrate in stretto contatto con le autorità regionali e locali competenti.

Similmente a quanto previsto con riferimento alla Gizc, la Pmi è finalizzata, in ultimo, a promuovere un sistema di *governance* (marittima), fondato sulla cooperazione, il coordinamento istituzionale ai diversi livelli e il coinvolgimento consapevole e responsabile di tutte le parti interessate (in specie, quelle portatrici di interessi economici e di interessi sociali).

La strategia di Pmi, definita dalla Commissione, prevede, in particolare, la realizzazione di tre progetti ovvero l'affinamento di tre "strumenti", concernenti il miglioramento e l'ottimizzazione delle attività di sorveglianza marittime, l'attuazione della Psm – da intendere come attività di analisi e organizzazione delle attività umane nelle "zone marine" – nonché la messa a punto di un adeguato sistema di accesso ai dati e alle informazioni.

Al riguardo, preme sottolineare la rilevanza che riveste la Psm, anche in ragione della connessione sussistente con la Gizc, qui intesa eminentemente in termini di strumento di pianificazione delle zone costiere⁹⁹.

⁹⁸ Per un inquadramento della politica marittima integrata nell'Unione, si cfr. A. Del Vecchio, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, in Id. (a cura di), *La Politica marittima comunitaria*, Roma, Aracne, 2009, p. 11 ss.

⁹⁹ Sul tema della "pianificazione spaziale marittima", si vd. F. Maes, *The international legal framework for marine spatial planning*, in *Marine Policy*, 38, 2008 e, sinteticamente, D.R. Rothwell e T. Stephens, *The International Law of the Sea*, Second Edition, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2016, p. 531, che la definisce «a public process for assessing and allocating activities within defined marine areas, usually at an ecosystem scale, in order to achieve desired ecological, economic and social objectives». Per quanto concerne la Gizc concepita essenzialmente quale attività di pianificazione delle zone costiere, assume particolare rilievo la definizione fornita da J.R. Clark, *Integrated management of coastal zones*, cit., secondo cui «is a planning and coordinating process which deals with development management and coastal resources and which is focused on the land/water interface».

Dalla lettura del richiamato Libro blu, emerge, infatti, che la Commissione concepisce la Psm e la Gisc come strumenti complementari, in ragione delle interrelazioni esistenti tra gli ecosistemi costieri, gli ecosistemi marini e le attività antropiche ivi insistenti. In questo senso, tali strumenti si rivelano necessari alla promozione dello sviluppo sostenibile delle zone marine e costiere (conformi, peraltro, agli impegni derivanti dall'attuazione della strategia tematica per la protezione dell'ambiente marino) tenuto conto, altresì, della sostanziale inefficacia ascrivibile alle attività di pianificazione esercitate dagli Stati membri, concentrate prevalentemente sulla terra ferma.

Sulla base di queste preminenti considerazioni, la Commissione spinge un processo di costruzione e consolidamento della Pmi a livello dell'Unione volto a considerare in modo coordinato la Psm e la Gisc.

Esemplificativo, al riguardo, il riconoscimento del principio di coerenza tra lo strumento di pianificazione marittima e lo strumento di pianificazione costiera, sancito nella comunicazione della Commissione del 25 novembre 2008, n. 791¹⁰⁰.

Di rilievo, inoltre, il regolamento n. 1225/2011, che istituisce il primo programma operativo dedicato in modo specifico all'attuazione della Pmi. Qui, gli strumenti di Psm e Gisc, oltre ad essere considerati funzionali allo sviluppo sostenibile delle zone marine e delle regioni costiere, sono intesi a contribuire al consolidamento di un approccio ecosistemico, che tiene conto delle interrelazioni tra terra e mare, nonché a facilitare la cooperazione tra gli Stati membri.

Di assoluta importanza, in ultimo, la proposta di direttiva del 2013, n. 133. Con essa, infatti, la Commissione si propone addirittura di istituire un «quadro per la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle zone costiere», al fine

¹⁰⁰ Gli ulteriori principi in materia di Psm, definiti nella Com (2008) 791, recante «Tabella di marcia per la pianificazione dello spazio marittimo: definizione di principi comuni nell'Ue», sono i seguenti: utilizzazione della Psm in funzione della zona o del tipo di attività; definizione degli obiettivi che orientano la Psm; elaborazione «trasparente» della Psm; coinvolgimento delle parti interessate; coordinamento con gli Stati membri e semplificazione dei processi decisionali; effettività della Psm nazionale; cooperazione e consultazione transfrontaliere; solida base di dati e di conoscenze.

precipuo di promuovere la sostenibilità economica ed ambientale negli areali marini e costieri. In effetti, sulla base di tale disegno, gli Stati membri avrebbero dovuto elaborare ed attuare dei “piani di gestione dello spazio marittimo” e delle strategie di Gisc complementari o verosimilmente coordinati se non integrati¹⁰¹, utili ad agevolare la coesistenza e prevenzione dei conflitti tra le attività settoriali concorrenti negli areali marini e costieri, in vista del perseguimento di obiettivi comuni¹⁰². Dal punto di vista applicativo e per quanto concerne i profili di connessione degli strumenti, i piani di gestione dello spazio marittimo e le strategie di Gisc avrebbero assicurato rispettivamente l’allocazione spaziale, temporale, potenziale ed effettiva delle diverse attività antropiche insistenti nelle aree marine e la loro connessa “gestione integrata”¹⁰³. Nelle intenzioni della Commissione, dunque, le politiche di Gisc avrebbero dovuto costituire parte integrante della Pmi, implicando una stretta correlazione tra le strategie di Gisc e la Psm.

Come noto, tuttavia, la discussione istituzionale che segue all’adozione della richiamata proposta conduce ad un esito assai differente, confluito nella direttiva 2014/89/UE, che contiene una disciplina specificamente dedicata alla Psm, con esclusione di qualsiasi collegamento sostanziale alla Gisc. Al riguardo, infatti, prevalgono le istanze promosse dagli Stati membri, per il tramite del Consiglio, volte a preservare la propria

¹⁰¹ Si vd. l’art. 6, par. 2, lett. a) della proposta di direttiva. Si consideri, inoltre, che, a norma dell’art. 4, par. 1 della proposta di direttiva, ciascuno Stato avrebbe potuto elaborare uno o più piani e strategie in documenti contigui ovvero distinti.

¹⁰² A norma dell’articolo 5 della proposta di direttiva, gli obiettivi comuni concernono: «(a) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici dell’Unione promuovendo lo sviluppo di fonti di energia marina, lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, l’interconnessione delle reti energetiche e l’efficienza energetica; (b) promuovere lo sviluppo del trasporto marittimo e fornire rotte di navigazione efficaci ed economicamente efficienti in tutta l’Europa, anche dal punto di vista dell’accessibilità dei porti e della sicurezza dei trasporti; (c) favorire lo sviluppo sostenibile e la crescita del settore della pesca e dell’acquacoltura, anche sotto il profilo dell’occupazione nel settore della pesca e nei settori connessi; (d) garantire la conservazione, la tutela e il miglioramento dell’ambiente nonché un uso oculato e razionale delle risorse naturali, in particolare al fine di conseguire un buono stato ecologico, mettere freno alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici e ridurre i rischi di inquinamento; (e) rendere le zone costiere e marine resistenti agli impatti climatici».

¹⁰³ Si vedano, in particolare, gli articoli 7 e 8 della proposta di direttiva, rubricati rispettivamente «Requisiti minimi specifici per i piani di gestione dello spazio marittimo» e «Requisiti minimi specifici per le strategie di gestione integrata delle zone costiere».

competenza e piena discrezionalità in ordine alla gestione e pianificazione “urbana” delle zone costiere rispetto a quelle avanzate dalla Commissione e dal Parlamento, tese, invece, a promuovere una stretta integrazione tra gli strumenti di Psm e Gizc¹⁰⁴.

Con l’adozione della direttiva 2014/89/Ue, dunque, gli Stati membri perdono l’importante occasione di edificare un quadro giuridico uniforme e (soprattutto) pienamente vincolante in materia di Gizc, vanificando, in parte, gli sforzi sostenuti negli ultimi decenni dai più convinti promotori di questo innovativo modello di gestione territoriale, *in primis* dalla Commissione; con essa, inoltre, viene meno la possibilità di saldare in modo inequivoco la disciplina sulla Gizc con quella (nuova) relativa alla Psm e dunque di fugare soluzioni legislative e amministrative non conformi al diritto posto.

Così, dopo un periodo di lunga gestazione, le politiche sovranazionali europee tese a promuovere la Gizc invece di “evolvere” ed integrarsi con pari dignità in una più complessa Pmi, sulla scorta dell’esempio delineato dalla Commissione nella proposta di direttiva del 2013, sembrano “dissolversi” in essa, come dimostrano le scarse disposizioni presenti nella nuova direttiva 2014/89/Ue relative alla tutela e gestione (integrata) delle zone costiere.

8. Il rapporto tra la direttiva 2014/89/Ue e il Protocollo di Madrid: alcuni nodi problematici...e soluzioni prospettabili

Come chiarito, le istituzioni europee e l’Unep, nel corso degli ultimi anni, hanno favorito un processo politico-istituzionale, peraltro ampiamente aperto alla partecipazione statuale, teso a promuovere la Gizc, culminato con l’adozione di due strumenti giuridicamente vincolanti, rispettivamente la direttiva 2014/89/Ue e il Protocollo di Madrid, poi, inglobato nell’ordinamento sovranazionale.

¹⁰⁴ Al riguardo, si vd. D. Addis, *La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell’Ue: due strumenti a confronto*, in *Agricoltura – Istituzioni – Mercati*, 3, 2013, p. 100-111 e D. Addis, C. Maricchiolo, C. Ndong, S. Petit, Z. Skaricic, *La gestione integrata delle zone costiere nelle politiche del Mediterraneo e dell’Unione europea*, cit., p. 4. Per una rassegna dei più recenti interventi normativi a livello dell’Unione, sul tema della Pmi, si vd. G. Tallerini, *I più recenti interventi comunitari nell’ambito dello sviluppo della politica marittima integrata dell’Unione europea*, in *The italian maritime journal*, 2, 2014, p. 2 ss.

Questa evoluzione, pertanto, impone alcune riflessioni sul percorso tracciato (anche nella prospettiva di un ripensamento delle classiche funzioni nazionali settoriali), che muovano dall'analisi comparata dei richiamati strumenti giuridici, idonei, ambedue, a condizionare l'applicabilità dell'istituto.

In questo senso, rilevano, anzitutto, le disposizioni concernenti l'ambito di applicazione geografico degli atti, entrambi diretti ad incidere sulla (medesima) porzione spaziale delle "acque costiere" (richiamata, in particolare, nell'art. 2 della direttiva 2014/89/Ue) prefigurando, nondimeno, regimi giuridici sostanzialmente diversi¹⁰⁵.

In effetti, con riferimento al Protocollo di Madrid, le acque costiere – che, a norma dell'art. 2, par. 7, direttiva 2008/56/Ce, si estendono per un miglio nautico a partire dalla linea di costa verso mare – sono inscrivibili nell'ambito delle "zone costiere" – che, a norma dell'art. 3 del Protocollo di Madrid si estendono per 12 miglia nautica dalla linea di costa verso mare – risultando, pertanto, interamente assoggettabili alla disciplina sulla Gisc. Nel caso della direttiva 2014/89/Ue, invece, si profilano due scenari differenti. Le acque costiere, infatti, sono inscrivibili nell'ambito delle "acque marine" – che si estendono per 200 miglia dalla linea di costa verso mare – risultando assoggettabili, per un verso, alla disciplina sulla pianificazione dello spazio marittimo, che si attua mediante i (nuovi) piani di gestione dello spazio marittimo; per altro verso, invece, le acque costiere risultano assoggettabili alla "classica" disciplina urbanistica e rurale di ambito statale. Come espressamente dispone l'art. 2., par. 1, infatti, la direttiva «non si applica alle acque costiere o a parti di esse che rientrano nella

¹⁰⁵ Ci si riferisce alle acque costiere di cui all'art. 2, par. 7 della direttiva 2000/60/Ce ovvero alle «acque superficiali situate all'interno rispetto a una retta immaginaria distante, in ogni suo punto, un miglio nautico sul lato esterno dal punto più vicino della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali e che si estendono eventualmente fino al limite esterno delle acque di transizione», definizione, poi, ripresa anche nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", all'art. 54, co. 1, lett. i). Dunque, come rilevato, da A. Borzi, *Acque (Definizioni)*, in V. Ferla (a cura di), *Enciclopedia degli enti locali*, volume di *Ambiente, inquinamento, responsabilità*, Giuffrè, 2009, p. 39 «se non si fraintende il senso della norma, le acque costiere vanno da un miglio di distanza dalla linea di base sino alla linea stessa, salva la presenza di acque di transizione».

pianificazione urbana e rurale di uno Stato membro, purché ciò sia comunicato nei piani di gestione dello spazio marittimo».

Con riferimento alle acque costiere, dunque, le richiamate disposizioni si sovrappongono, delineando tre scenari differenti: nel primo caso, è contemplata la piena applicazione della disciplina sulla Gisc; nel secondo, l'applicazione della nuova disciplina sulla pianificazione dello spazio marittimo; nel terzo, è fatta salva l'applicazione da parte degli Stati membri di strumenti tradizionali di pianificazione urbana e rurale. Ne consegue che l'applicazione della Gisc è garantita solamente nel primo caso, risultando meramente eventuale negli altri due (invero, piuttosto irrealistica nel terzo caso).

Più in generale, inoltre, emerge una sovrapposizione tra le disposizioni delineate nel Protocollo di Madrid e nella direttiva 2014/89/UE in relazione all'ambito spaziale della zona costiera che non contempla le acque costiere di cui all'art. 2, par. 7 della direttiva 2000/60/CE: per questa porzione (rilevante) di mare, che si estende per le restanti 11 miglia nautiche, infatti, è applicabile alternativamente la disciplina di derivazione internazionale ovvero europea.

Un simile quadro, perciò, oltre ad alimentare equivoci sul piano applicativo, minando, in particolare, il principio della "certezza del diritto"¹⁰⁶, che implica la conoscibilità e prevedibilità delle norme giuridiche da osservare, ostacola (o quantomeno non agevola) lo sviluppo di politiche nazionali ampiamente basate sulla Gisc.

L'assunto trova conferma nell'ordinamento interno. Qui, infatti, sebbene manchi ancora una strategia nazionale sulla Gisc, è invece presente una disciplina attuativa della direttiva 2014/89/UE, esclusivamente dedicata alla Psm.

Con riferimento alla normativa di recepimento, ovverosia al decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201, vale la pena di sottolineare che, conformemente al dettato della

¹⁰⁶ In ordine al principio della certezza del diritto, si vd., in particolare, M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 436-440, cui si rimanda anche per avere contezza di alcuni connessi e significativi richiami giurisprudenziali emersi a livello europeo.

direttiva, si presenta priva di riferimenti sostanziali alla Gisc e «(n)on si applica alle acque costiere o a parti di esse che rientrano nelle pianificazioni urbane e rurali disciplinate da vigenti disposizioni di legge, purché ciò sia indicato nei piani di gestione dello spazio marittimo». Il decreto, dunque, riconosce un ampio margine di discrezionalità in capo alle amministrazioni nazionali competenti, che, con riferimento alle acque costiere, rimangono libere di adottare (o meno) i piani di gestione dello spazio marittimo, non vincolandoli ad alcuno strumento di Gisc ovvero di ricorrere a meri strumenti di natura urbanistica, anch'essi privi di collegamenti alla Gisc¹⁰⁷; inoltre, anche in questo caso, non è assicurato il raccordo tra gli strumenti di Gisc e quelli di Psm per la parte di zona costiera “residua”, che si estende verso il mare per dodici miglia nautiche.

Un simile quadro, peraltro, pone problemi di natura organizzativa evidenti, relativi al (necessario) raccordo con la disciplina sulla Gisc, che, come ricordato, a livello nazionale è ancora in corso di definizione, sul piano regionale, invece, è, in molti casi, già vigente.

Il caso italiano, dunque, esemplifica talune problematiche emergenti sul piano applicativo, idonee a contenere il fenomeno della Gisc, che – lo si ricorda – avrebbero potuto essere in gran parte risolte *ab origine*, in occasione della trattativa interistituzionale che ha poi condotto all'approvazione della direttiva europea 2014/89/Ue. In questo senso, si assiste ad un paradosso, per cui la Pmi emersa dalle politiche sovranazionali poste a tutela delle zone costiere invece di darvi ulteriore impulso rischia di comprometterne significativamente lo sviluppo.

¹⁰⁷ In questo senso, è configurabile la (classica) forma di “amministrazione indiretta”, in forza della quale le istituzioni sovranazionali definiscono misure di ravvicinamento e/o armonizzazione e le amministrazioni degli Stati membri vi danno concreta attuazione sulla base dei rispettivi ordinamenti interni. Un recente contributo sul tema dell'amministrazione indiretta, che contempla, nondimeno, diversi esempi, è fornito da P. Chirulli, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. De Lucia e B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, Mulino, 2015, p. 145 ss.

Per quanto concerne, poi, un approfondimento sulla disciplina interna relativa allo sviluppo dei piani di gestione dello spazio marittimo, si vedano, in particolare, gli artt. 5, 6, 7 e 8, d.lgs. n. 201/2016.

L'analisi del dato empirico, comunque, sebbene risulti rilevante da un punto di vista oggettivo, necessita di un inquadramento più generale, che tenga conto delle implicazioni più propriamente giuridiche emergenti dall'interazione tra gli atti. In altre parole, occorre chiedersi come debba risolversi il rapporto tra la disciplina del Protocollo di Madrid e quella contenuta nella direttiva 2014/89/Ue, rivelatasi incompatibile.

Per rispondere a questa domanda, sembra utile guardare ad una recente sentenza del 2015, che, allineandosi ad un consolidato orientamento giurisprudenziale concernente i rapporti sussistenti tra gli accordi internazionali conclusi dall'Unione e gli atti di diritto derivato, fornisce spunti utili alla risoluzione dei contrasti sussistenti tra le disposizioni del Protocollo di Madrid e quelle presenti nella direttiva 2014/89/Ue¹⁰⁸.

Innanzitutto, nella sentenza viene accolta la tesi “monistica”, fondata sull'art. 216, par. 2, Tfu, in forza della quale gli accordi conclusi dall'Unione sono da ritenere preminenti rispetto agli atti di diritto derivato¹⁰⁹. Cionondimeno, secondo tale giurisprudenza, le Parti dell'accordo, in conformità ai principi di diritto internazionale, rimangono libere di convenire gli effetti che le disposizioni ivi presenti devono produrre nei loro ordinamenti, manifestandolo esplicitamente; in caso contrario – e dunque nella fattispecie – spetta ai giudici competenti e in particolare alla Corte, nell'ambito delle competenze delimitate nel Tfu, pronunciarsi su siffatti effetti, analogamente a quanto avviene per le ipotesi di interpretazione sulla (mera) applicazione dell'accordo in questione, fondandosi, più precisamente, sullo spirito, sulla struttura o sulla lettera dell'accordo medesimo.

¹⁰⁸ Si cfr. la sentenza della Corte (Grande Sezione) del 13 gennaio 2015, nelle cause riunite da C-401/12 P a C-403/12 P.

¹⁰⁹ Al riguardo, occorre rilevare che, come evidenziato nelle conclusioni dell'Avvocato generale presentate l'8 maggio 2014, relative alle cause riunite da C-401/12 P a C-403/12 P, punto 36, la “tesi monistica” (o “approccio monistico”) costituisce la regola generale utile a comprendere il rapporto tra il diritto dell'Unione e il diritto internazionale. In questo senso, si vd., anche, il punto 52 della richiamata sentenza della Corte.

Più in particolare, secondo un consolidato filone giurisprudenziale, le disposizioni presenti in un accordo internazionale possono essere invocate a sostegno di un ricorso di annullamento di un atto di diritto derivato (o di singole sue disposizioni) ovvero di un'eccezione di illegittimità, solo nel caso in cui «da una parte, la natura e l'economia generale dell'accordo in questione non vi ostino e, dall'altra, tali disposizioni appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise»¹¹⁰.

In sostanza, l'incompatibilità di un atto di diritto derivato con l'accordo internazionale può essere fatta valere dinanzi alla Corte ai fini di una sua caducazione totale o parziale ovvero interpretazione conforme, solo nel caso in cui ricorrano le suddette condizioni.

Con riferimento, dunque, al caso di specie, che involge le disposizioni relative all'ambito di applicazione geografico della direttiva 2014/89/Ue, non sembra possa prefigurarsi alcun intervento caducatorio e/o interpretazione conforme da parte della Corte, posto che se è vero che il Protocollo di Madrid, ad un'analisi complessiva, non sembra presentare elementi ostativi, al riguardo, è anche vero che esso non contempla disposizioni incondizionate, imponendo, di contro, agli Stati membri, l'adozione di misure attuative, inscrivibili nelle più volte richiamate strategie nazionali, che delimitino le zone costiere e, in esse, le zone corrispondenti alle acque costiere.

Quanto esposto consente, perciò, di escludere che le antinomie tra le disposizioni della direttiva 2014/89/Ue e del Protocollo di Madrid, che delimitano l'ambito geografico di applicazione, possano essere "sbrigativamente" risolte, attraverso un pronunciamento della Corte, teso a riconoscere nell'accordo internazionale un parametro di legittimità degli atti di diritto derivato, inducendo, pertanto, a riflettere su soluzioni differenti.

In questo senso, allora, un ruolo fondamentale è giocato dalle amministrazioni nazionali, che, come rilevato, dispongono di un apprezzabile margine di discrezionalità circa l'attuazione delle disposizioni di diritto derivato, potendo includere considerazioni

¹¹⁰ Si cfr. sentenza della Corte (Grande Sezione) del 13 gennaio 2015, nelle cause riunite da C-401/12 P a C-403/12 P, in particolare, dal punto 52 al punto 54. In questi termini anche R. Adam e A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 154.

attinenti all'interazione terra-mare nei richiamati piani di gestione dello spazio marittimo¹¹¹.

Alle amministrazioni nazionali, inoltre, si aggiungono ulteriori importanti protagonisti, quali i cittadini, nella loro generalità, chiamati, in particolare, ad invocare, mediante il rinvio pregiudiziale, il rispetto della disciplina presente nel Protocollo di Madrid, nei limiti, invero assai stringenti, tracciati dalla giurisprudenza e, conseguentemente, le diverse autorità giurisdizionali competenti, cui spetta il compito di garantirne la corretta applicazione.

¹¹¹ Si vd., in particolare, l'art. 4, par. 2 e l'art. 6, par. 2, lett. c) della direttiva 2014/89/Ue.

Capitolo Secondo

LE COSTE NEL DIRITTO PUBBLICO NAZIONALE: UNA TUTELA “SCOMPOSTA”

SOMMARIO: 1. Approccio integrato vs approccio settoriale. – 2. Le politiche e gli strumenti settoriali nella prospettiva della Gizc. – 2.1. Alcune premesse. – 2.2. Urbanistica e governo del territorio: due riferimenti ineludibili per la Gizc. – 2.3. (Segue). Il governo del territorio: alla ricerca di alcuni principi ordinatori. – 3. La protezione integrale della natura: un (ulteriore) modello per la configurazione della Gizc. – 4. Dai modelli di gestione del territorio alle politiche e agli strumenti settoriali e speciali. – 5. Il governo del territorio e le “tutele parallele”. – 5.1. La tutela del suolo: alcune prospettive di analisi. – 5.2. Il paesaggio e la sua tutela: tra tradizione e innovazione. – 5.3. L’azione di tutela naturalistica approntata dall’Ue e la sua incidenza “indiretta” sulle zone costiere: profili ricostruttivi. – 5.4. (Segue). La rete natura 2000 nell’ordinamento nazionale entro il modello “classico” e “speciale” di gestione del territorio (costiero). – 5.5. Le concessioni di spiaggia nel quadro della regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa. – 5.5.1. Una premessa. – 5.5.2. Le concessioni di spiaggia: l’utilità di un’indagine retrospettiva. – 5.5.3. Concessioni demaniali marittime, decentramento e concorrenza: le ambivalenze del diritto positivo.

1. Approccio integrato vs approccio settoriale

Negli ultimi decenni, la Gizc ha destato un crescente interesse non solo a livello sovranazionale, ma anche nazionale, divenendo, oramai, un modello imprescindibile per concepire ed attuare delle politiche costiere “sostenibili”. L’intero costrutto teorico-giuridico, plasmato sulla base del valore unitario assunto dalla costa (nell’accezione più puntuale di zona costiera), dapprima nell’ambito degli studi ecologici, poi anche in quelli giuridici, è tenuto insieme, come noto, dal principio di integrazione, la cui affermazione sembra assumere un significato paradigmatico, che, peraltro, trascende il particolare oggetto d’indagine, interessando le politiche ambientali nel loro complesso¹¹². In effetti, la Gizc presuppone l’integrazione di una pluralità di fattori differenti, favorendo, in ultimo, un approccio olistico, ecosistemico, integrato, risolutivo delle questioni e problematiche connesse alle zone costiere, che si contrappone ad un

¹¹² Con riferimento al diritto dell’Unione, si ponga mente, ancora una volta, a quanto disposto dall’art. 11 TUE, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

approccio settoriale tradizionale, rivelatosi fallimentare¹¹³. È proprio sulla scorta di queste considerazioni che in ambito sovranazionale vengono promossi molteplici dispositivi giuridici tesi a promuovere la Gizc.

Si è visto, infatti, che il contesto sovranazionale ha costituito la sede principale per la configurazione di politiche orientate alla Gizc. Al riguardo, basti richiamare, con riferimento al piano internazionale, l'Agenda 21, il cui capitolo 17, oltre a dettare una disciplina a protezione dei mari, riserva ampio spazio alla disciplina della Gizc e la Convenzione sulla biodiversità biologica, che precorre l'affermazione su scala globale del concetto di approccio ecosistemico, poi accolto nella Cop 2000 e, dunque, recepito nella produzione giuridica successiva; per quanto concerne il piano regionale, risulta emblematica la messa a punto del c.d. sistema Barcellona, nel cui ambito spicca il Protocollo di Madrid; in ordine, poi, all'ordinamento europeo, riveste interesse l'intera produzione giuridica in materia, corroborata dai programmi di azione ambientale e culminata con la direttiva 2014/89/Ue, che, comunque – vale la pena di rimarcarlo – disattende, almeno in parte, la linea politica di ampio respiro promossa dalla

¹¹³ Come noto, siffatto innovativo approccio, variamente denominato, è stato oggetto di molteplici teorizzazioni da parte del mondo accademico e scientifico, nonché elaborazioni normative. In modo piuttosto efficace, J.C. Post e C.G. Lundin (a cura di), *Guidelines for integrated coastal zone management*, cit., p. 1-2, sostengono che la Gizc presuppone un approccio onnicomprensivo, teso ad armonizzare le molteplici attività insistenti lungo le coste e le sue risorse, contemplando questioni di natura economica e sociale così come preoccupazioni di natura ambientale ed ecologica.

Con particolare riferimento al principio di integrazione, la dottrina ha offerto diverse opzioni ermeneutiche. Al riguardo, pare sufficiente richiamare B.T. Bower e R. Kerry Turner, *Characterising and analysing benefits from integrated coastal zone management (iczm)*, cserge Working Paper, University of East Anglia, Norwich and University College London, 1997, p. 7, che parlano di integrazione di programmi e piani di sviluppo economico e gestione della qualità ambientale; integrazione settoriale; integrazione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo (locali, provinciali, regionali, nazionali ed internazionali) e tra pubblico e privato; integrazione, o meglio inclusione, dei diversi portatori di interesse in tutti gli aspetti del processo gestionale; integrazione di tutti gli elementi di gestione nel ciclo delle politiche della Gizc; integrazione tra discipline, come l'ecologia, la geomorfologia, la biologia, l'economia, l'ingegneria, la scienza politica e il diritto; l'integrazione delle risorse condivise dalle diverse agenzie ed enti coinvolti nel processo. Si vd. anche, più succintamente, B. Cicin-Sain, R. W. Knecht, A. Vallega, A. Harakunarak, *Education and Training in Integrated Coastal Management: lessons from the international arena*, cit., p. 313-314, secondo cui si ha integrazione tra settori, livelli di governo, terra e mare, discipline e nazioni.

Commissione fino a quel momento, cristallizzata nella (ambiziosa) proposta di direttiva del 2013, n. 133¹¹⁴.

La spinta impressa “dall’alto”, dunque, delinea l’infrastruttura giuridica di riferimento per la configurazione della Gizc negli ordinamenti statuali. Ne costituisce prova evidente l’ampia adesione degli Stati al Protocollo di Madrid e la partecipazione alle iniziative promosse nell’ambito dell’Unep, tra le quali destano particolare interesse i c.d. “progetti Camp”, largamente diffusi nell’area mediterranea, tesi a sviluppare la Gizc a livello nazionale, mediante sperimentazioni su scala “locale”, che configurano, al contempo, una vera e propria “rete”, coordinata a livello regionale dal Pap/Rac¹¹⁵. Anche sul piano dell’Ue, le iniziative promosse dalle istituzioni sovranazionali a favore della diffusione di pratiche di Gizc producono risultati piuttosto eloquenti, alimentando una serie di esperienze regolamentari negli ordinamenti interni coerenti con il nuovo modello¹¹⁶. La stessa direttiva 2014/89/Ue non pregiudica in senso assoluto la diffusione della Gizc, anche se, per vero, non la agevola del tutto, consentendo – come si è tentato di chiarire in precedenza – alle autorità statuali competenti in materia di confermare il modello tradizionale¹¹⁷.

Pertanto, gli strumenti richiamati costituiscono un riferimento essenziale per la formazione e lo sviluppo delle politiche di Gizc di ambito nazionale e infra-statale, nonché regionale e transnazionale, favorendo, in particolare, la diffusione di “buone pratiche” tra tutti gli attori coinvolti nell’ambito dell’intero processo gestionale¹¹⁸.

¹¹⁴ Si vedano, in modo particolare, le riflessioni conclusive presenti nel § 7, cap. I, intitolato «Dalla Gizc alla Pmi: evoluzione o dissoluzione delle politiche costiere?».

¹¹⁵ In ordine alle iniziative promosse nell’ambito dell’Unep tese a promuovere la Gizc, si rimanda a D. Addis, C. Maricchiolo, C. Ndong, S. Petit, Z. Skaricic, *La gestione integrata delle zone costiere nelle politiche del Mediterraneo e dell’Unione europea*, cit., p. 5-9. Con particolare riferimento al Progetto *Camp Italy*, si vd. D. Addis, *La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell’Ue: due strumenti a confronto*, cit., p. 102-103.

¹¹⁶ Lo si evince, in particolare, dalla Comunicazione del 2007, n. 308, in cui, nondimeno, la Commissione tiene conto anche delle principali problematiche sul piano attuativo, prospettando alcune soluzioni. Sul punto, si vd., in particolare, la parte conclusiva del § 6, cap. I.

¹¹⁷ Al riguardo, si rimanda alla lettura del § 7 e del § 8, cap. I.

¹¹⁸ Al riguardo, risulta emblematica la scansione in cinque *steps* relativa al ciclo delle politiche costiere (“*Icm policy cycle*”) effettuata da S.B. Olsen, *Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives*, in *Ocean & Coastal Management*, 46, 2003, p. 347 ss., il

Non può disconoscersi, tuttavia, che si tratta di strumenti piuttosto “deboli” sul piano strettamente giuridico. Ponendo mente agli esempi poc’anzi richiamati, ci si avvede immediatamente della loro precarietà. Con riferimento al Protocollo di Madrid, si è già avuto modo di “testare” le sue potenzialità, ma anche di prefigurarne i limiti applicativi, superabili solamente attraverso un tenace e coraggioso sforzo congiunto da parte delle autorità pubbliche competenti, dei giudici, della società civile, nonché da parte degli interpreti, chiamati ad agevolare la corretta interpretazione di una normativa non sempre di facile lettura. In relazione ai progetti *Camp*, è possibile obiettare che si tratta di esperienze circoscritte a delimitate e ristrette porzioni territoriali infra-statali, anzi infra-regionali ovvero locali; si tratta, inoltre, di progetti “a tempo”, che, pertanto, se non adeguatamente valorizzati a livello istituzionale e amministrativo, rischiano di produrre esiti estemporanei¹¹⁹. Quanto alla disciplina sovranazionale europea, si è già detto di come il pluridecennale dibattito tra le parti non abbia impedito, alla fine, di protendere per una soluzione giuridica tutto sommato conservativa dello *status quo*.

Insomma, in questi termini, sembra emergere un quadro giuridico piuttosto incerto, che pone dei problemi in termini di effettività delle politiche in materia di Gisc, derivanti dalla natura eminentemente “volontaristica” delle richiamate iniziative, dalla precarietà o flessibilità della disciplina giuridica e dalla instabilità del complesso organizzativo facente capo, da un lato, all’Unep, dall’altro, alle istituzioni sovranazionali europee, in

quale vi riconduce, sostanzialmente, l’identificazione e la valutazione delle questioni preliminari, la preparazione degli strumenti pianificatori, la loro approvazione, il loro sviluppo sul territorio e, infine, la valutazione, a posteriori, delle esternalità prodotte.

¹¹⁹ Così, con riferimento al Progetto *Camp Italy*, realizzato dal maggio 2014 fino al dicembre 2016 – che si caratterizza, peraltro, rispetto ad altri progetti gemelli, non soltanto perché, come quello francese, è più specificamente orientato all’applicazione dei principi in materia di Gisc presenti nel Protocollo di Madrid, ma anche perché rappresenta l’unico esempio di progetto “multi-area”, comprendente nella fattispecie cinque aree costiere presenti sui territori regionali dell’Emilia-Romagna, della Sardegna e della Toscana – il rischio è che i risultati delle sperimentazioni gestionali, che si sostanziano massimamente nella elaborazione di “linee guida”, non vengano adeguatamente “recepiti” e rielaborati dall’apparato pubblico, anche al fine di coinvolgere la generalità dei portatori di interessi in una prospettiva di lungo periodo. Si rimanda, in particolare, al Report Conferenza finale del progetto *Camp Italy* «*Aver cura delle nostre coste: esperienze mediterranee e italiane a confronto*» (Roma, 17 Gennaio 2017), scaricabile dal sito istituzionale del Progetto *Camp Italy*.

specie, alla Commissione, che difettano di poteri di natura coattiva, capaci di conformare le politiche nazionali¹²⁰.

Con ciò, tuttavia, non si vuole sminuire l'utilità delle politiche sovranazionali in materia di Gisc, che anzi – come si è visto – rivestono un ruolo centrale nello sviluppo e diffusione del nuovo modello, ma semplicemente indurre a ragionare sulle cause di fondo che impediscono la messa a punto di un sistema giuridico più solido. In tal senso, si rivela utile guardare al diritto sovranazionale europeo, al diritto nazionale e al rapporto che li lega, secondo una prospettiva in parte differente da quella accolta fino a questo momento.

Procedendo con ordine, giova, anzitutto, ricercare le ragioni essenziali di un sistema giuridico rivelatosi nel complesso debole. Vi sono, anzitutto, ragioni di opportunità politica. Gli Stati, come noto, risultano spesso gelosi delle loro prerogative e si dimostrano non di rado recalcitranti rispetto alle novità, specie quando queste si rivelano idonee a modificare, in modo apprezzabile, il tessuto giuridico, economico, sociale e culturale, come nel caso di specie. Vi sono, poi, ragioni più profonde, che hanno una radice storico-giuridica e si legano al contenuto minimo delle prerogative statuali in tema di sovranità territoriale o, più semplicemente, in tema di “gestione del territorio”.

Come noto, infatti, nell'ambito dei rapporti tra ordinamenti statuali e ordinamento sovranazionale europeo, le competenze in tema di “urbanistica” e/o “governo del

¹²⁰ Sulla precarietà dell'Unep nel senso precisato, si vd. M. Montini, *Profili di diritto internazionale*, cit., p. 20, il quale ritiene che pur rappresentando «il principale organismo internazionale per lo sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente ed il principale organismo per la *governance* ambientale [...] soffre, tuttavia, di alcuni gravi limiti strutturali, legati innanzitutto alla sua natura di programma, e non di agenzia o organizzazione». Sul rafforzamento della struttura istituzionale dell'Unep e dei relativi poteri, mantenendone lo *status* di programma delle Nazioni Unite, si vd. F. Lenzerini, *La governance ambientale nel diritto internazionale*, in M. Alberton e M. Montini (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Giuffrè, 2008, p. 18-19, il quale auspica, in particolare, un maggiore coordinamento con programmi affini aventi competenze miste, comprese quelle ambientali (è il caso dello cioè dell'Undp), il riconoscimento di una maggiore autonomia budgetaria, il rafforzamento e la razionalizzazione del sistema di risoluzione delle controversie ambientali. In tal modo, infatti, l'Unep rappresenterebbe – secondo l'Autore – un più solido riferimento per il monitoraggio del rispetto degli obblighi legati alla tutela dell'ambiente assunti dagli Stati e svolgere un ruolo di primo piano nella promozione dei mezzi amichevoli e para-giurisdizionali di risoluzione delle dispute.

territorio”¹²¹ o, seguendo il lessico europeo impresso nel diritto primario all’art. 192, par. 2, lett. b), in materia di “assetto territoriale”, ricadono massimamente in capo alle autorità statuali, le quali, al loro volta, le distribuiscono tra i diversi livelli di governo. Il principale riferimento positivo, al riguardo, è dato dall’art. 345 Tfeue, che preclude, in linea di massima, alle istituzioni sovranazionali un intervento modificativo dei regimi proprietari presenti negli Stati membri¹²². Si tratta di rilievi certamente pertinenti con la materia in esame. La contiguità tra la Gisc e le “materie” richiamate, infatti, è di tutta evidenza. Basti pensare ai rilievi effettuati dalla Commissione nella Comunicazione 2000/547, ove addirittura la Gisc è raffigurata quale modello di “buona gestione (integrata) territoriale”, che travalica i più ristretti confini applicativi della zona costiera per estendersi su più larga scala, mostrando, inoltre, una particolare idoneità ad attecchire nelle aree soggette a pressioni molteplici e interessi conflittuali; oppure, si pensi, più pragmaticamente, all’idoneità della Gisc a configurare strutture organizzative e azioni di governo capaci di incidere sui regimi di proprietà, in specie sui regimi di proprietà “fondiaria”, come avviene nel caso sardo della Conservatoria delle coste¹²³.

¹²¹ Al riguardo, vale la pena di rammentare che, nella dottrina italiana, è possibile distinguere due correnti di pensiero sul nesso che lega urbanistica e governo del territorio. Secondo alcuni (Paolo Stella Richter tra tutti), i concetti di diritto urbanistico e di governo del territorio coincidono, in quanto l’urbanistica è oggi intesa quale disciplina dell’intero territorio e non più come mera disciplina relativa all’assetto e all’espansione dei centri abitati. Secondo altri (significativamente secondo Filippo Salvia, Francesco Teresi e Paolo Urbani) il governo del territorio è da intendere come particolare “sviluppo” della materia urbanistica, in relazione al concorso di alcuni fattori, ormai consolidati, quali l’accresciuto ruolo degli enti locali; l’affermazione dell’urbanistica consensuale e dell’urbanistica per risultati piuttosto che per piani astratti; la diffusione delle tecniche perequative e in alcuni casi concorrenziali, a scapito dell’espropriazione. Al riguardo, si vd. S. Amorosino, *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed enti locali*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari e P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 141.

¹²² L’articolo 345 Tfeue dispone, infatti, che «I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri». Si noti, tuttavia, che «(l)a neutralità dell’ordinamento europeo rispetto ai regimi proprietari [nazionali] è un principio più declamato che applicato», data l’incidenza “indiretta” di una pluralità di fattori, quali i processi di privatizzazione e liberalizzazione, di costruzione del mercato unico, di realizzazione della moneta unica, di semplice riduzione della spesa pubblica. In questi termini si esprime F. Giglioni, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Quaderni della facoltà di giurisprudenza dell’Università di Trento, 23, 2016, p. 160-167. Più in generale, per un commento all’art. 345 Tfeue, si cfr. C. Fratea, *Articolo 345*, in F. Pocar e M.C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell’Unione europea*, Trento, 2014, p. 1539 ss.

¹²³ Il tratto comune che sembra emergere *prima facie* tra la Gisc e le altre “materie” relative al governo del territorio e all’urbanistica è dato dalla configurazione, in tutti e tre i casi, di politiche pubbliche, tese a

Da ciò, in particolare, ne deriva che la debolezza dell'intera infrastruttura giuridico-istituzionale concepita a supporto della Gizc di cui si è dato conto è da ricollegare, in buona parte, alla tutela di alcune prerogative minime statuali in materia di governo del territorio.

L'assunto, comunque, non deve indurre a ritenere marginale l'impatto delle politiche sovranazionali *tout court* in materia di governo del territorio (anche costiero) sul piano dell'ordinamento interno; anzi, a ben guardare, sembra vero il contrario. Infatti, le politiche e gli strumenti specificamente tesi a promuovere la Gizc sono "affiancati", per così dire, da politiche e dispositivi giuridici "tradizionali", dotati di maggiore forza giuridica, capaci di condizionare "indirettamente", ma non per questo meno efficacemente, l'assetto dei territori: ci si riferisce, ovviamente, alle politiche e agli strumenti "settoriali", specie di matrice ambientale¹²⁴. Al riguardo, basti pensare ai molteplici strumenti giuridici di origine sovranazionale in materia di protezione del suolo, di tutela del paesaggio, di tutela degli ecosistemi, degli habitat, nonché di singole

disciplinare i diversi "usi" del territorio e le "attività" antropiche, attraverso operazioni di bilanciamento degli interessi. Si tratta, dunque, di analogie di massima, che, nondimeno, paiono utili nella descrizione ed analisi dei fenomeni ad oggetto. In via esemplificativa, si ponga mente ai seguenti apporti definitivi elaborati in dottrina. La "Gizc" è vista da J.C. Post e C.G. Lundin (a cura di), *Guidelines for integrated coastal zone management*, cit., p. 1-2, come un modello che tiene conto «of all of the sectoral activities that affect the coastal zone and its resources and dealing with economic and social issues as well as environmental/ecological concerns. The goal, of course, is to harmonize these activities in such a way that all of them are consistent with and support a broader set of overarching national goals for the coastal zone». Il "governo del territorio" è inteso da M.P. Chiti, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari e P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003 p. 161, come «il complesso delle politiche tramite le quali i pubblici poteri disciplinano [...] i molteplici usi del territorio, combinando tra loro i vari interessi rilevanti, senza attribuire a taluni di essi un rilievo preminente». L'"urbanistica" è concepita da P. Urbani, voce *Urbanistica*, in *Enciclopedia Treccani*, 2008, p. 2, come «disciplina degli usi del territorio e delle sue risorse, al fine, da un lato, di garantire un modo di vita adeguato agli standards richiesti dalle moderne società occidentali e, dall'altro, di preservare quei beni da iniziative economiche incompatibili con la loro conservazione e tutela, implicante il potere delle istituzioni pubbliche di imporre limiti alla proprietà conformandola a finalità sociali».

¹²⁴ In proposito, vale la pena di rimarcare che le istituzioni europee riservano un inequivoco maggiore interesse per le tematiche ambientali rispetto alle tematiche relative alla gestione del territorio e all'urbanistica. In questi termini si esprime M.P. Chiti, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, cit., in part. p. 159-162.

risorse ambientali, come l'acqua, idonei ad incidere sulla "gestione (*lato sensu*) delle zone costiere" ovvero sul "governo dei territori costieri"¹²⁵.

Occorre sottolineare, inoltre, che le politiche e gli strumenti giuridici settoriali richiamati non esauriscono il novero dei mezzi di origine sovranazionale atti ad incidere sulla gestione delle zone costiere (nazionali). La spinta sovranazionale, infatti, è, specie in ambito europeo, particolarmente pervasiva (anche) in ordine al tema della (tutela e promozione della) concorrenza. Al riguardo, si ponga mente al fenomeno della regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa insistenti lungo le coste (marittime, lacuali e fluviali), disciplinati nella direttiva 123/2006/Ce (nel linguaggio comune la "direttiva servizi" o "direttiva *Bolkestein*")¹²⁶ e, in tale ambito, alla recente sentenza del 14 luglio 2016¹²⁷, con la quale i giudici europei hanno riconosciuto l'illegittimità di qualsivoglia misura nazionale avente ad oggetto la proroga automatica e sistematica delle "autorizzazioni" demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative ("concessioni", secondo la tradizionale denominazione nazionale), in assenza

¹²⁵ Per avere contezza dei richiamati strumenti giuridici, si vd. *infra*.

¹²⁶ Si accoglie, in questa sede, una nozione assai ampia di regolazione, che contempla il complesso di interventi volti ad incidere sulle attività o sull'organizzazione dei destinatari, a prescindere dallo strumento giuridico prescelto (legislativo, regolamentare, amministrativo) e dal livello di governo coinvolto (sovranazionale, nazionale, regionale e locale). Al riguardo, si vd. M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 11 ss. Similmente, si vedano le considerazioni di S. Cassese, *Regolazione e concorrenza*, in G. Tesaro e M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 12, secondo cui la regolazione tende a coincidere con «ogni specie di ingerenza pubblica nell'economia». Si vd. anche Ocse, *Report on Regulatory Reform Synthesis*, Parigi, 1997, p. 6, che vi riconduce «the diverse set of instruments by which governments set requirements on enterprises and citizens. Regulations include laws, formal and informal orders and subordinate rules issued by all levels of government, and rules issued by non-governmental or self-regulatory bodies to whom governments have delegated regulatory powers».

Si tenga conto, nondimeno, che la regolazione ad oggetto, incidente sul mercato dei servizi di natura turistico-ricreativa insistenti lungo le coste, ha carattere eminentemente economico. In questo senso, riprendendo quanto emerge nel richiamato documento Ocse, la regolazione di questo settore rileva anzitutto come "economic regulation", che mira ad «intervene directly in market decisions such as pricing, competition, market entry, or exit» e solo secondariamente ovvero incidentalmente come "administrative regulation", che si sostanzia nella sussistenza di oneri di natura burocratico-formale riconducibili in capo a soggetti terzi e "social regulation", tesa a «protect public interests such as health, safety, the environment, and social cohesion».

¹²⁷ Si cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea (Quinta Sezione), sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15.

di qualsiasi procedura di selezione tra i candidati, imponendo, *de facto*, una radicale revisione dell'assetto consolidato sul piano dell'ordinamento interno¹²⁸.

Ebbene, tutto questo induce ad affrontare il tema della gestione delle zone costiere secondo una prospettiva d'indagine "scomposta" per settori e/o ambiti di intervento, idonei ad essere "attratti" dal modello in esame, che tenga conto, nondimeno, dei criteri di "coerenza" teorico-giuridica, "effettività" delle politiche settoriali e loro "innovatività" e "attualità", anche in relazione alle tematiche e ai concetti ivi richiamati. In particolare – muovendo da un'impostazione metodologica "tradizionale", abbracciata dalla dottrina¹²⁹ – occorrerà focalizzare l'attenzione su quattro "blocchi settoriali", concernenti, per quanto riguarda i profili di tutela ambientale (latamente intesa), la tutela del "suolo", del "paesaggio", e della "natura" (specie nelle sue diverse componenti, relative alle risorse, agli habitat e agli ecosistemi), per quanto concerne, invece, i profili legati alla tutela e promozione della concorrenza (anch'essi, inevitabilmente, contemplati nel modello), il fenomeno della regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa insistenti lungo i litorali costieri, che è espressione di un'attività economica "tipica"¹³⁰ e al contempo oggettivamente rilevante¹³¹.

¹²⁸ Al riguardo, si noti che, secondo quanto sostenuto dai giudici nella sentenza, in particolare al punto 41, «[le] concessioni [demaniali marittime e lacuali rilasciate dalle autorità pubbliche nazionali tese allo sfruttamento di un'area a fini turistico-ricreativi] possono quindi essere qualificate come "autorizzazioni", ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica». Tra i primi a rilevare questo aspetto, B. Lozano Cutanda, *El TJUE declara contraria a la Directiva de Servicios la prórroga automática por ley de las concesiones para actividades económicas en la costa (STJUE de 14 de julio de 2016)*, in *Análisis GA&P*, Agosto 2016, p. 1-2, cui si rimanda anche per un commento più generale alla sentenza, specie alla luce del quadro giuridico vigente in Spagna. Per un commento alla sentenza più attento ai suoi risvolti sul piano dell'ordinamento interno, si vd., invece, E. Quadri, *Demanio costiero e concessioni balneari*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2017, p. 199 ss.; E. Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, in *Urbanistica e appalti*, 11, 2016, p. 1217 ss.; E. Nesi, R. Righi, *Osservazioni sulla sentenza della corte giustizia dell'unione europea, sez. v, 14 luglio 2016, in c-458/14 e c-67/15, con particolare riferimento ai suoi effetti sui rapporti concessori in atto*, in *giustamm.it*, 11, 2016; G. Marchegiani, *Le concessioni di beni del demanio marittimo alla luce del diritto UE*, in *giustamm.it*, 10, 2016.

¹²⁹ Si vd. la nota conclusiva del presente paragrafo.

¹³⁰ Non occorre dimenticare, infatti, che nel modello di Gizc confluiscono la generalità delle attività economiche che possono trovare realizzazione lungo gli areali costieri. Al riguardo, basti porre mente all'elenco delle "attività economiche" di cui all'art. 9 del Protocollo di Madrid, concernenti, in particolare, oltre il turismo, le attività sportive e le attività ricreative, anche l'agricoltura e l'industria; la pesca; l'acquacoltura; l'utilizzo di risorse naturali specifiche; le infrastrutture, gli impianti per la

Il prospettato metodo di indagine “analitico”, unitamente a quanto già emerso con riferimento all’analisi (“generale”) del modello in esame¹³², dovrebbe – in ultimo – garantire un adeguato e sufficiente apporto conoscitivo, nondimeno, critico, utile ai fini di un concreto ripensamento del sistema di regolazione delle zone costiere nell’ordinamento interno¹³³.

2. Le politiche e gli strumenti settoriali nella prospettiva della Gizc

2.1. Alcune premesse

Prima di affrontare partitamente l’analisi dei quattro blocchi settoriali occorre delineare (seppur solo sommariamente) il campo d’indagine.

produzione di energia, porti, opere e strutture marittime; le attività marittime. Per avere contezza della molteplicità di attività che trovano realizzazione lungo gli areali costieri, si vd. N. Greco, *Conflitti di interessi nelle aree costiere italiane e possibili rimedi*, cit., p. 34-47, che richiama il lavoro svolto da A. Vallega, *Governo del mare e sviluppo sostenibile*, cit.

¹³¹ Al riguardo, basti pensare che secondo N. Greco, *L’attuale statuto delle risorse marine e costiere e i loro referenti nella prospettiva della Gestione integrata delle coste*, in Id. (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 443 «si tratta del settore di più recente espansione e forse anche di grande dimensione, almeno in Italia».

¹³² Si cfr. il Cap I.

¹³³ Il metodo di indagine “analitico” che si accoglie in questa fase del lavoro, dunque, muove dalle riflessioni elaborate da una parte di dottrina, secondo cui l’ambiente, lungi dal configurare un oggetto unitario di indagine, rileva, sotto un profilo giuridico, eminentemente in relazione ad alcune sue componenti o profili. (Si cfr., tra tutti, M.S. Giannini, «Ambiente»: saggio sui suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1973, p. 15 ss., che prefigura nell’ambiente una componente tripartita, in specie “estetico-culturale”, “sanitaria” e “urbanistica”). In tal senso, una destrutturazione similare è delineata da N. Greco, *L’attuale statuto delle risorse marine e costiere e i loro referenti nella prospettiva della Gestione integrata delle coste*, cit., p. 426 ss. e da F. Salvia, *La difficile coesistenza tra usi e tutela dell’ambiente costiero*, cit., p. 24-27. Nel caso di specie, tuttavia, i profili di rilevanza ambientale oggetto di analisi risultano in parte diversi, conformandosi alla *ratio* sottesa alla Gizc. La presente analisi, inoltre, ambisce a ricongiungere, in prospettiva olistica, i diversi profili di rilevanza ambientale alla luce del nuovo modello di Gizc, postulando da una concezione unitaria e complessiva della costa, intesa quale “complesso ecosistemico”. (Al riguardo, si guardi, ad esempio, ai richiami concernenti il (contiguo) concetto di “equilibrio ecologico” effettuati da B. Caravita e A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Cassetti e A. Morrone (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, il Mulino, 2016, p. 29-32).

In una prospettiva più generale, inoltre, sembra utile tenere conto delle osservazioni rese da E. Picozza, *Il diritto dell’ambiente: concetto, portata, limiti, problematiche*, in P. Dell’Anno e E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, p. 1-2, secondo cui nel diritto dell’ambiente si contrappongono due principali linee di pensiero (nel cui mezzo, peraltro, si colgono infinite sfumature differenti): l’una fautrice dell’approccio ‘olistico’, per cui il diritto ambientale è riconducibile ad unità, postulando, in particolare, dal concetto di ‘bene immateriale ambientale’; l’altra di un approccio sostanzialmente ‘induttivo-aggregativo’, secondo cui il concetto di ‘ambiente’ è destrutturabile in una pluralità di discipline «contestuali, concomitanti, strumentali, succedanee», che, nondimeno, si prestano a fornire un quadro di insieme.

In questa prospettiva, si rivela utile, dapprima, un breve raffronto tra il fenomeno della regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa insistenti lungo le coste e le politiche e gli strumenti di matrice propriamente ambientale che ci si appresta ad esaminare. Al riguardo, emergono, infatti, alcune analogie e differenze che vale la pena di sottolineare.

In ordine alle analogie, risalta, in primo luogo, la tendenziale “settorialità” dell’intervento pubblico, proiettato alla cura e tutela di singoli e/o parziali interessi e/o beni¹³⁴; in secondo luogo, rileva la “territorialità”¹³⁵ dell’intervento pubblico, massimamente orientato a dispiegare effetti giuridici in un dato ambito spaziale di riferimento, peraltro non necessariamente coincidente con le tradizionali circoscrizioni amministrative.

Quanto alle differenze, è agevolmente verificabile che le politiche e gli strumenti afferenti alla tutela del paesaggio, del suolo e delle risorse, habitat ed ecosistemi, sottendono, in linea di massima, la messa a punto di misure (di varia natura e imputabili ad una pluralità di soggetti dislocati ai diversi livelli di governo) volte specificamente a tutelare e proteggere l’ambiente. Pertanto, in questi casi, l’ordinamento prefigura una serie di soluzioni atte a fornire una tutela “diretta” dell’ambiente, o, meglio, di suoi beni e/o profili rilevanti, differentemente dalla vicenda della regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa insistenti lungo le coste, ove, invece, prevale la necessità di promuovere e tutelare la concorrenza, seppure nel rispetto di talune forme di tutela ambientale, che dunque può definirsi “indiretta”¹³⁶.

¹³⁴ In realtà, sussistono significative eccezioni. Si vd. *infra*.

¹³⁵ Ci si riferisce alla particolare idoneità dell’intervento pubblico di dispiegare i propri effetti entro un determinato ambito spaziale. Al riguardo, si vd. M.A. Cabiddu, *Territorio (governo del)*, in *Amministrare*, 3, 2008, p. 309 e M.A. Cabiddu, *Il territorio e il “suo” governo*, in Id. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2014, p. 1-2.

¹³⁶ Al riguardo e similmente, M. Cecchetti, *La dimensione europea delle politiche ambientali: un “acquis” solo apparentemente scontato*, in *federalismi.it*, 2012, p. 5 e 6, ritiene che dalla lettura del diritto primario, in particolare dalla lettura dell’art. 191, par. 1, Tfu, che delinea una (autonoma) “politica in materia ambientale” volta al perseguimento di obiettivi specifici e dalla lettura dell’art. 11 Tfu teso, invece, a promuovere l’ “integrazione” delle «esigenze connesse con la tutela dell’ambiente [...] nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» si evincano rispettivamente «due grandi e ineludibili direttrici

Un'ulteriore differenza attiene alla diversa natura e importanza oggettiva degli strumenti giuridici contemplati dall'ordinamento per la realizzazione dei richiamati obiettivi "settoriali": in relazione alle politiche di natura propriamente ambientale, rileva l'"atto pianificatorio" e/o "programmatorio" – strumento multiforme ed ibrido, riconducibile, con graduazioni differenti, variabili a seconda dei casi, alla figura dell'atto amministrativo generale e/o dell'atto normativo – che presenta una portata generale, idonea ad incidere su una pluralità indistinta di situazioni giuridiche soggettive, che presentino le medesime caratteristiche¹³⁷. Con riferimento, invece, al fenomeno della regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa insistenti lungo le coste, è la "concessione amministrativa" (ovvero l'autorizzazione, secondo la denominazione accolta dai giudici europei nella richiamata sentenza del 2016), cioè un atto amministrativo di carattere puntuale, a svolgere un ruolo chiave¹³⁸.

Al riguardo, tra l'altro, vale la pena di sottolineare che il rilievo intercetta (semplicemente) gli strumenti amministrativi principali attorno ai quali gravita la regolazione settoriale, omettendo di considerare gli ulteriori strumenti che, inevitabilmente, completano il quadro regolatorio, fungendo da "ausilio" ai primi. In questo senso, pare ovvio, nonché auspicabile, che, da un lato, le misure di pianificazione contemplino tutta una serie di strumenti amministrativi (specie gli atti di amministrazione puntuale, a cominciare dalle concessioni demaniali costiere, nonché i

strategiche dell'intervento pubblico rivolto alla tutela dell'ambiente (spiegando altresì perché l'espressione "politica ambientale" vada correttamente declinata al plurale): da un lato, una politica ambientale in senso stretto, rivolta a perseguire direttamente finalità "ambientali"; dall'altro, l'integrazione delle esigenze ambientali all'interno di tutte le altre politiche o azioni pubbliche».

¹³⁷ Sulla natura multiforme ed ibrida dell'istituto, si vd. M. D'Orsogna, *Pianificazione e programmazione*, cit., p. 4298-4299, che, richiamando i lavori di Aldo Mazzini Sandulli e Massimo Severo Giannini, fautori rispettivamente della tesi dell'atto normativo e dell'atto amministrativo generale, rileva come, ad oggi, in dottrina, prevalga un inquadramento di sintesi; si vd., anche, E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 380, secondo cui «[d]i solito i piani hanno natura normativa e/o di atti a contenuto generale [...] sicché non costituiscono esercizio di poteri aventi una autonoma fisionomia».

Con riferimento, invece, al rapporto tra la pianificazione territoriale e la tutela ambientale, si vd. F. Bassi e L. Mazzaroli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2000 e i singoli contributi ivi contenuti.

¹³⁸ Su questo, si cfr., in particolare, M. De Benedetto, *Oltre il federalismo demaniale, i nodi della regolazione: pianificazione, concessione, canoni*, cit., p. 215 ss.

vincoli di matrice ambientale¹³⁹) utili a consentire un ordinato assetto del territorio, come, peraltro, sembra stia avvenendo in alcune regioni italiane, esemplificativamente in Puglia, dall'altro lato, che il fenomeno della regolazione dei servizi turistico-ricreativi, imperniato sull'istituto concessorio, sia adeguatamente inserito in un più ampio contesto di pianificazione territoriale¹⁴⁰.

Dunque, (anche) alla luce di quanto esposto, si intuisce chiaramente che, sul piano interno, i quattro blocchi settoriali convergono entro gli schemi consolidati dell'“urbanistica” e/o del “governo del territorio”, i quali, in un certo senso, delimitano l'area di lavoro (dal punto di vista concettuale e giuridico), imponendo, pertanto, un breve approfondimento.

2.2. Urbanistica e governo del territorio: due riferimenti ineludibili per la Gisc

In via preliminare, pare utile fugare alcuni possibili fraintendimenti interpretativi, legati alla formula “governo del territorio” e al lemma “urbanistica”, che hanno trovato (e trovano) ampio spazio nella discussione giuridica, specie ad opera della dottrina che si è

¹³⁹ Sulla categoria dei “vincoli ambientali”, si rimanda alla lettura di M. Renna, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, Relazione presentata al primo colloquio di diritto dell'ambiente organizzato dall'Associazione italiana di diritto urbanistico (Aidu) presso l'Università degli studi di Teramo il 29-30 aprile 2005 e dedicato al tema «L'ambiente e l'attività amministrativa», in *pausanias.it*.

¹⁴⁰ L'esigenza di coniugare la provvidimentazione puntuale, sottesa alle concessioni demaniali costiere e la pianificazione e/o programmazione territoriale è ben messa in evidenza da Maria De Benedetto in alcuni suoi contributi sul tema della regolazione delle spiagge ovvero del demanio marittimo. Si vd., al riguardo, M. De Benedetto, *Oltre il federalismo demaniale, i nodi della regolazione: pianificazione, concessione, canoni*, cit., p. 215 ss. e M. De Benedetto e F. Di Lascio, *La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2014, p. 29 ss. D'altra parte, non occorre dimenticare che, nell'ordinamento interno, la regolazione (specie amministrativa) delle zone costiere si realizza soprattutto mediante il ricorso alle tecniche della “demanializzazione” e della “pianificazione”, specie ad incidenza territoriale. In questi termini si esprime E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., p. 57; sul punto, si vd. anche M. Provinciali, *Eredità e vincolo storico-amministrativo del demanio marittimo* in Id. (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, in part. p. 331-333. Da notare, peraltro, che una simile impostazione (duale) trova applicazione più diffusa con riferimento ai profili di tutela dell'ambiente *tout court*, posto che, come rilevato da G.M. Esposito, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 266-267 «è l'equilibrio tra i due modelli, [la regolazione del mercato e la programmazione ambientale], che realizza le condizioni di effettività della tutela ambientale».

dimostrata più attenta all'analisi dei fenomeni involgenti le dinamiche di assetto e trasformazione dei territori.

In questa prospettiva, se è vero che la dottrina nazionale può essere divisa in due principali filoni di pensiero, i quali, rispettivamente, rinvergono nella gestione del territorio e nell'urbanistica una contiguità ovvero una discontinuità, dal punto di vista semantico¹⁴¹ e che, altresì, tali opzioni esegetiche si legano inscindibilmente alla evoluzione normativa, legislativa e amministrativa (anche regionale¹⁴²), giurisprudenziale e dottrina dell'urbanistica (intesa tanto dal punto di vista teorico-concettuale quanto da quello disciplinare), allora, pare fondamentale ripercorrere – seppure solo sommariamente e limitatamente ai profili che destano maggiore interesse – le tappe essenziali che hanno scandito siffatto sviluppo.

Sembra opportuno avviare queste riflessioni dall'analisi della legge 17 agosto 1942, n. 1150, che rappresenta il primo (e peraltro unico) intervento di sistematizzazione organica relativo all'urbanistica compiuto dal legislatore nazionale, (poi) recepito nell'ordinamento repubblicano. Questa legge, significativamente rubricata “Legge urbanistica”, reca, come noto, una disciplina (generale), tutt'oggi vigente, che delinea una pluralità tipologica di piani¹⁴³, tesi essenzialmente all'«assetto e incremento edilizio dei centri abitati», configurando quella che in dottrina si suole definire “urbanistica in senso stretto”¹⁴⁴.

¹⁴¹ Sulla distinzione dei due filoni di pensiero, si rivelano utili, ancora una volta, le parole di S. Amorosino, *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed enti locali*, cit., p. 141.

¹⁴² Le regioni, infatti, a partire dai primi anni '70 del secolo scorso hanno giocato un ruolo fondamentale nella scrittura delle regole concernenti l'urbanistica e/o il governo del territorio. Sul punto si rimanda agli studi di Emanuele Boscolo, il quale identifica “tre stagioni del riformismo urbanistico regionale”. Al riguardo, si vd., *ex multis*, E. Boscolo, *La pianificazione generale*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2014, p. 135-138 e E. Boscolo, *Il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in *Amministrare*, 3, 2008, p. 325-329.

¹⁴³ Ci si riferisce al “piano territoriale di coordinamento”, al “piano regolatore generale” e al “piano regolatore particolareggiato”, rispondenti, in ordine, alla “pianificazione d'area vasta” di livello sovralocale, alla “pianificazione comunale generale” e alla “pianificazione comunale esecutiva”.

¹⁴⁴ L'assunto trova unanime consenso in dottrina e si fonda sull'interpretazione letterale dell'art. 1, l. n. 1150/1942. Al riguardo, si vd., ad esempio, quanto sostengono P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico – Organizzazione e rapporti*, Sesta edizione, Torino, Giappichelli, 2017, in part., p. 4. In linea con questa nozione di urbanistica, si vd. C. cost. 10 maggio 1963, n. 64.

Più precisamente, con l'adozione della legge n. 1150/1942, il legislatore delinea un sistema di pianificazione c.d. "a cascata" o "a cannocchiale", ordinato gerarchicamente, in base al quale, il livello superiore risulta vincolante rispetto al livello inferiore, fungendo, altresì, da parametro di conformità. Siffatto modello, fondato sul c.d. "principio della gerarchia dei piani", tuttavia, non attecchisce per una serie di ragioni¹⁴⁵. Per converso, si afferma, sin da subito, sotto un profilo più generale, un modello di pianificazione urbanistica essenzialmente incentrato sulla figura del piano regolatore generale, che assurge sin da subito ad archetipo della pianificazione territoriale (e settoriale), favorendo la diffusione della (tecnica della) "zonizzazione" ("zoning")¹⁴⁶ e dei c.d. "vincoli"¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Le ragioni per le quali tale modello non ha trovato attuazione sono molteplici e complesse. In questo senso, rileva, in primo luogo, la sostanziale mancata attuazione dei piani territoriali di coordinamento statali. (Esemplificativamente, E. Boscolo, *La pianificazione generale*, cit., p. 122, sostiene che «(q)uesto modello [...] nei fatti è rimasto solo sulla carta, principalmente in ragione delle difficoltà incontrate nel dare corpo alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale». Stando, invece, ai rilievi di P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2006, p. 79, «(d)i piani territoriali di coordinamento [...] fino a che sono rimasti di competenza del Ministero (cioè per i primi 30 anni di vigenza della legge urbanistica), non ne è stato approvato neppure uno; occorrerà attendere altri 10 anni per avere in Friuli –Venezia Giulia e in Umbria i primi piani regionali, con contenuto ed effetto peraltro parzialmente diversi.»). In secondo luogo, occorre rilevare la sostanziale mancata attuazione dei piani particolareggiati. (Secondo R. La Barbera, *Piani urbanistici*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4290, la mancata attuazione dei piani particolareggiati sarebbe riconducibile alla «strutturale e atavica crisi finanziaria dei comuni»: l'approvazione di tali piani, infatti, equivalente a dichiarazione di pubblica utilità, avrebbe imposto l'erogazione di connesse indennità di espropriazione in capo ai privati, ritenute non sostenibili. In questi termini si esprime anche P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, cit., p. 80, il quale, nondimeno, rinviene un ulteriore elemento di criticità «(nel)la diffusa convinzione che la rendita fondiaria venisse ingiustificatamente premiata da tale meccanismo»). In terzo luogo, rileva la diffusa tendenza delle amministrazioni comunali di procrastinare la formazione dei piani regolatori generali. (In questi termini si esprime P.L. Portaluri, *Il principio di pianificazione*, in M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 457).

¹⁴⁶ Come rilevato da E. Boscolo, *La pianificazione generale*, cit., p. 127-128, tuttavia, siffatta tecnica, sebbene caratterizzi, ancora oggi, la pianificazione ad incidenza territoriale (urbanistica, territoriale e settoriale), è stata oggetto di critica in ambito dottrinario, specie perché connotata da un'eccessiva rigidità, dando luogo, così, a tecniche innovative, tra le quali spiccano, con specifico riferimento all'urbanistica, quelle riconducibili alla c.d. "perequazione (urbanistica)". In tal senso, risultano chiare le parole di S. Perongini, *La circolazione dei diritti edificatori e la perequazione urbanistica*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 64, il quale ritiene che «la tecnica dello zoning [abbia] sempre determinato una pianificazione sperequata. Senonché proprio l'utilizzo di criteri perequativi ha consentito il superamento dell'ingiustizia derivante dal processo di pianificazione tradizionale». Sulla innovatività delle tecniche di perequazione si esprimono diversi commentatori. Al riguardo, si vd., esemplificativamente, P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico*, cit., p. 150 e E. Boscolo, *Le perequazioni e le compensazioni*, Convegno nazionale dell'Aidu, Verona 10-11 ottobre 2008, in *pausania.it*. Più in generale, sul tema della pianificazione urbanistica

L'impianto delineato dal legislatore subisce, tuttavia, una prima importante revisione a seguito dell'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 e della legge 19 novembre 1968, n. 1187, recanti, ambedue, "Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150", che introducono significativi elementi di novità sul piano ordinamentale, modificando la "portata" del piano regolatore sia in senso "spaziale" che "materiale". Per quanto più di interesse in questa sede, le leggi del 1967 e del 1968 prevedono, infatti, rispettivamente, che il piano regolatore possa incidere sulla totalità del territorio comunale, ivi comprese le zone agricole e contemplare misure a tutela degli interessi ambientali, storici e artistici, gettando, così, le basi per una nuova (e più estesa) nozione di urbanistica, incentrata non più sulla (mera) regolamentazione dell'incremento edilizio e assetto dell'"urbanizzato", bensì sulla regolamentazione degli usi e trasformazioni dell'intero territorio comunale.

Questa evoluzione (non solamente) semantica trova un chiaro riscontro nella legge¹⁴⁸, nella giurisprudenza costituzionale¹⁴⁹, amministrativa¹⁵⁰ e nella dottrina¹⁵¹,

perequativa, si rimanda alla lettura di S. Perongini, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, Giuffrè, 2005.

¹⁴⁷ In argomento, si vd. M. Renna, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Il Diritto dell'economia*, 4, 2005, p. 715 ss. Si vd., anche, P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico*, Sesta edizione, cit., p. 261-293.

¹⁴⁸ Al riguardo, desta interesse il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382", il cui articolo 80, sebbene con specifico riferimento alle "funzioni amministrative delle regioni", identifica l'urbanistica con la «disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente».

¹⁴⁹ Ciò è ben evidenziato nella sentenza del 29 dicembre 1982, n. 239, in forza della quale «l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso del territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture». Si vd., anche, C. cost. 27 giugno 1986, n. 151, ove l'urbanistica è ritenuta «funzione ordinatrice ai fini della reciproca compatibilità degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale e nei tempi ordinatori previsti». In questa prospettiva, si inserisce, tra l'altro, l'importante sentenza della Corte costituzionale 30 settembre – 7 ottobre 1999, n. 382, con la quale i giudici riconducono nel concetto (espanso) di urbanistica anche la tutela dell'ambiente e della sua salubrità.

¹⁵⁰ In ordine ad una lettura particolarmente estensiva dell'urbanistica e del connesso potere pianificatorio, si vd. la recente ed emblematica sentenza del Consiglio di Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710, ove, in particolare, si è giunti a sostenere che «l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità

preannunciando la stagione della c.d. “pan-urbanistica” (ovvero del “diritto urbanistico in senso lato”), che ha trovato un consistente sviluppo a partire dai primi anni ’80 del secolo scorso¹⁵².

Nel contempo, tuttavia, specie a seguito di alcuni interventi legislativi nei settori del paesaggio, della difesa del suolo e delle aree protette intercorsi a cavallo tra la fine degli anni ’80 e i primi anni ’90 del secolo scorso¹⁵³, comincia a prendere piede un diverso e prevalente orientamento (oltre che legislativo, giurisprudenziale e dottrinario), destinato a caratterizzare l’attuale scenario ordinamentale, che tende a distinguere l’urbanistica

edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio. In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse pubblico all’ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti». Al riguardo, peraltro, sembra utile richiamare le parole di A. Carbone, F. D’Angelo, E. Pulcini, *L’evoluzione del potere di pianificazione nella giurisprudenza amministrativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 335, i quali, con riferimento all’analisi della richiamata sentenza, affermano che «nelle scelte del pianificatore [...] l’unico limite veramente insuperabile risiederebbe nella ragionevolezza e nella proporzionalità della scelta effettuata». Si rimanda, altresì, alla lettura del saggio appena richiamato anche per una più estesa analisi della evoluzione della giurisprudenza amministrativa in ordine al potere di pianificazione urbanistica. Per un commento alla sentenza Consiglio di Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710, si cfr. P. Urbani, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urbanistica e appalti*, 1, 2013.

¹⁵¹ Al riguardo, si pensi ai lavori di A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 514 ss.; M.A. Bartoli e A. Predieri, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 654 ss.; M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 629 ss.; G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enciclopedia Treccani*, Roma, 1990; G. Orsoni, *Disciplina urbanistica*, Padova, Cedam, 1988; P. Urbani, voce *Urbanistica*, cit., p. 1 ss.

¹⁵² Si vd. P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico*, cit., p. 54-55. Al riguardo, si noti, peraltro, che siffatta evoluzione ha inciso non solo sul piano regolatore generale, ma anche sugli (ulteriori) strumenti classici dell’urbanistica. In questo senso, si cfr., in particolare, con riferimento al piano urbanistico comunale, il recente lavoro di E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Iascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, 2017, p. 143 ss. e, con riferimento agli strumenti giuridici diversi dalla pianificazione urbanistica, il lavoro (anch’esso recente) di B. Boschetti, *L’impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. Di Iascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, 2017, p. 177 ss.

¹⁵³ Ci si riferisce alla legge 8 agosto 1985, n. 431, c.d. “legge Galasso”, relativa alla tutela dei beni culturali e paesaggistici, alla legge 18 maggio 1989, n. 183, recante “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo” e la legge 6 dicembre 1991, n. 394, cioè la “Legge quadro sulle aree protette”.

dalle richiamate discipline “settoriali” ovvero “speciali”, per riconfigurarle entro uno schema di più ampie dimensioni, riconducibile alla locuzione “governo del territorio”, oggi espressamente recepita nell’art. 117, co. 3, Cost, a seguito della entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3¹⁵⁴.

In questo senso, si rivela anticipatrice la sentenza della Corte costituzionale 21 dicembre 1985, n. 359, con la quale i giudici sostengono che la «nozione allargata di urbanistica desumibile dalla lata formulazione dell’art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977 – [...] rispondente ad esigenze di considerazione integrale del territorio e di globale disciplina dell’uso e delle trasformazioni di questo – [...] non esclude la configurabilità in ordine al territorio di valutazioni e discipline diverse, neppure se improntate anche esse ad analoghe esigenze di integralità e di globalità»¹⁵⁵.

Con questo pronunciamento, dunque, la Consulta ammette che, entro la medesima cornice spaziale, gli interessi sottesi alla disciplina urbanistica, relativi alla regolamentazione degli usi e trasformazioni dei territori, tendenzialmente imputabili alle regioni e ai comuni, possano (e debbano, inevitabilmente) coesistere con interessi eterogenei di rango superiore (nel caso di specie, attinenti alla tutela del paesaggio) e discipline “differenziate”, “settoriali” ovvero “parallele”, ascrivibili, invece, nella maggior parte dei casi, allo Stato e ai suoi enti ausiliari¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Al riguardo, si vd. P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico*, cit., p. 55, i quali ritengono che «(n)egli anni successivi alla formulazione dell’art. 80, d.P.R. n. 616/1977 [...] si è assistito ad un moto di ripensamento su una così ampia accezione della materia, osservandosi che il territorio è oggetto di altre discipline e di altri interessi non riconducibili all’urbanistica. La giurisprudenza, soprattutto costituzionale, dopo un primo atteggiamento favorevole all’urbanistica-governo del territorio, ha in molte occasioni affermato che il paesaggio, la protezione della natura, la difesa del suolo sono materie distinte dall’urbanistica».

¹⁵⁵ Similmente, si vd. C. cost. 24 giugno 1986, n. 151.

¹⁵⁶ In ordine ai limiti della politica del territorio imputata al governo regionale e locale, derivanti dalla presenza di interessi e discipline “differenziate”, solitamente imputabili allo Stato o ai suoi enti ausiliari e ai conseguenti limiti della funzione di pianificazione urbanistica mediante cui essa si estrinseca maggiormente, si vd. il fondamentale lavoro di V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, p. 386 ss. Per un’analisi più recente sui temi richiamati, si vd. M.P. Genesin, *Le tutele differenziate*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, vol. III, in R. Ferrara e M. A. Sandulli (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Giuffrè, 2014. In ordine alle fortunate espressioni “discipline concorrenti”, tutele parallele” e simili, ampiamente utilizzate in dottrina, si vd. F. Salvia e F. Teresi, *Diritto urbanistico*, Padova, 1992.

Tale linea di indirizzo, dopo un primo dubbio pronunciamento della Corte costituzionale nella sentenza del 15 ottobre 2003, n. 307, che consente di parificare l'urbanistica al governo del territorio¹⁵⁷, qui intesa come «tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività» (ma anche di distinguerla da esso, specie ove si afferma che «la parola urbanistica [...] fa parte del governo del territorio»), sembra trovare definitivamente corpo nella sentenza del 28 giugno 2004, n. 196, in cui i giudici, richiamando anche la sentenza del 2003, affermano, in particolare, che il governo del territorio «concerne l'insieme delle norme che consentono d'identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio».

In base al prospettato percorso evolutivo, sembra, dunque, possibile rispondere all'interrogativo posto poco addietro e dunque distinguere la nozione urbanistica – da intendere quale disciplina e/o ambito settoriale concernente l'assetto e la gestione (usi e trasformazioni) del territorio, che trova attuazione dal punto di vista amministrativo sostanzialmente a livello regionale e (soprattutto) locale – dalla più ampia locuzione governo del territorio inscritta nel nuovo articolo 117 Cost., entro cui – anzi – può essere ricondotta, al pari di altre discipline e/o ambiti settoriali, come, ad esempio, quelli che ci si appresta ad esaminare, relativi alla protezione del suolo, alla tutela del paesaggio e alla tutela delle singole risorse naturali e/o singoli beni ovvero, più in generale, degli ecosistemi¹⁵⁸.

Più in generale, è il caso di rammentare che, oggi, vi è una sostanziale unanimità in dottrina circa la prevalenza degli interessi sottesi alle discipline di settore rispetto agli interessi sottesi alla disciplina urbanistica, che, peraltro, si ripercuote, inevitabilmente, sul rapporto tra i piani. Al riguardo, si vd., esemplificativamente, A. Di Mario, *La pianificazione sovracomunale*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2014, p. 186, il quale ritiene che «(i)n linea generale, in virtù della primazia dei valori tutelati, la pianificazione speciale prevale su quella urbanistica».

¹⁵⁷ Sono stati sollevati dubbi in proposito da S. Civitarese Matteucci, *Governo del territorio e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 231.

¹⁵⁸ In questo senso, come ricordato più volte, si esprime la dottrina maggioritaria. Si vd., *ex multis*, P. Urbani, voce *Urbanistica*, cit., p. 1-2 e M.A. Cabiddu, *Territorio (governo del)*, cit., p. 316-319. In senso contrario, invece, si esprime P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, cit., in part. p. 5-6, il quale ritiene che l'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha caratterizzato l'urbanistica, condensata nella citata sentenza C. cost. n. 239/1982, sia stata poi trasposta dal legislatore costituzionale

Quanto emerso, inoltre, consente di identificare nella formula governo del territorio un complesso di regole (più o meno coerente), concernenti l'assetto, gli usi e le trasformazioni territoriali, adottate tendenzialmente a livello regionale e locale, ma anche a livello statale, mediante il prevalente ricorso ad atti di pianificazione spaziale, volti al perseguimento di molteplici e diversificati interessi ed obbiettivi.

2.3. (Segue). Il governo del territorio: alla ricerca di alcuni principi ordinatori

Come è facilmente rilevabile, la definizione di governo del territorio dischiude problemi di “coordinamento” tra la pluralità ed eterogeneità di interessi, discipline, strumenti e soggetti coinvolti, che impongono alcune sintetiche riflessioni, tese a rinvenire possibili principi e/o criteri ordinatori.

In questo senso, giova, innanzitutto, precisare che il governo del territorio, lungi dal configurare una (mera) “materia”, come pure si evince da una lettura del testo costituzionale, così come modificato dalla l. cost. n. 3/2001, rappresenta, piuttosto, un modello entro cui convergono una pluralità di “materie” o, meglio, ambiti settoriali, valori, finalità e obiettivi sanciti nell'art. 117, co. 2 e 3, Cost. e riconducibili al successivo comma 4, che ricadono, dunque, non solamente nella potestà legislativa regionale concorrente e (men che meno) residuale, ma anche nella potestà legislativa esclusiva statale¹⁵⁹. Più in generale, in tale ambito, emerge un'evidente contitolarità di

nel novellato articolo 117, con la conseguenza che «il governo del territorio altro non sia che l'urbanistica nel suo ormai affermato significato di disciplina avente ad oggetto l'intero territorio, indipendentemente dal grado della sua urbanizzazione». Ne consegue, ancora più esplicitamente, che «“diritto urbanistico” e diritto del governo del territorio” debbono ritenersi espressioni del tutto equivalenti quanto a generalizzazione della estensione a tutto il territorio, antropizzato e non».

¹⁵⁹ In proposito, valgano le considerazioni di P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, cit., p. 5-13, che forniscono utili spunti ai fini di un corretto inquadramento della ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni, susseguenti alle novità introdotte con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, recante “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”. Questi, in particolare, esclude la possibilità di configurare il governo del territorio (per l'Autore sinonimo di urbanistica), quale (mera) materia. Secondo l'Autore, infatti, il termine “materia”, spesso rinvenibile nei testi di legge e iscritto addirittura nel novellato art. 117, Cost., se inteso in senso “letterale” «rischia di incrinare l'“unità giuridica”, di cui invece parla il nuovo testo dell'art. 120 [...] e di creare inconvenienti [...] di tale gravità da non potersi considerare previsti e accettati», anche perché molte delle c.d. “materie” elencate nell'art. 117, co. 2, Cost., rientranti nel novero della potestà legislativa esclusiva statale «non sempre indicano un settore ben delimitato; più spesso indicano una esigenza da soddisfare, una finalità da perseguire o un

funzioni legislative tra lo Stato e le regioni, che si esplica, nondimeno, nel rispetto dei preminenti interessi, valori e obiettivi, desumibili da una complessiva lettura del testo costituzionale, non riduttivamente dell'art. 117, Cost (si pensi, ad esempio, a quanto dispone l'art. 9, co. 2, Cost, in ordine alla tutela del paesaggio).

Quanto, poi, al concreto esercizio delle funzioni amministrative, più propriamente oggetto di interesse in questa sede, prevalgono le discipline e gli strumenti pianificatori settoriali rispetto alla disciplina e agli strumenti urbanistici comunali eventualmente contrastanti, in ragione della preminenza degli interessi e dei valori accordata ai primi dall'ordinamento¹⁶⁰. Da ciò ne consegue che, in linea generale, ove emerga un conflitto tra le richiamate discipline e pianificazioni, ipotesi invero assai frequente nella prassi applicativa, il piano urbanistico comunale deve "inglobare" quanto disposto dalla disciplina e/o pianificazione settoriale. Ciò, peraltro, può implicare la spendita di potere discrezionale da parte del competente organo consiliare comunale, ove la norma di settore assuma la forma di "direttiva" oppure avvenire "automaticamente", nel caso in cui la legge preveda la diretta vincolatività della norma ovvero la sua inclusione automatica nel piano urbanistico comunale (la dottrina suole parlare, in questi casi, di prescrizioni "eteronome" del piano regolatore generale)¹⁶¹.

aspetto particolare di una specifica materia». Con specifico riferimento al governo del territorio, che mutua dall'urbanistica la natura "intersettoriale", una simile ipotesi porterebbe ad escludere la sussunzione ad esso di importantissimi ed interrelati settori "residuali", contemplati nell'art. 117, co. 4, Cost., quali – negli esempi riportati dall'Autore – l'"espropriazione per pubblica utilità" e i "lavori pubblici", con «conseguenze assurde, quali ad esempio che l'espropriazione di un'area necessaria alla costruzione e la stessa realizzazione di una fortezza o di un tribunale siano disciplinate dalle norme della Regione in cui l'opera deve essere realizzata e non dalle leggi statuali».

Sul riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni, si vedano anche le similari osservazioni di P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico*, cit., in part., p. 42, che, pur distinguendo l'urbanistica dal governo del territorio, data la possibilità di ricondurre, dopo le modifiche costituzionali del 2001, la prima (al pari dei lavori pubblici, della gestione dell'ambiente, dell'edilizia, ecc.) nell'alveo della seconda, giunge a ritenere necessario un raccordo tra i soggetti, ove il primo è chiamato a dettare norme di principio e le seconde sono chiamate a dettare norme più propriamente di dettaglio.

¹⁶⁰ Sul punto, come ricordato, vi è ampia concordanza in dottrina. Quanto alla giurisprudenza, si cfr. C. cost. 20-27 luglio 1995, n. 408.

¹⁶¹ Ci si riferisce a E. Picozza, *Il piano regolatore urbanistico comunale*, Padova, 1983.

Al riguardo, peraltro, occorre rammentare che la portata “generale” assunta nel corso degli anni dal piano regolatore¹⁶² – che, come si è visto, oggi si estende all’intero territorio comunale e involge una pluralità variegata di interessi differenti (oltre che insediativi, anche ambientali, economici, etc.) – ha indotto la giurisprudenza ad interrogarsi sui rimedi derivanti dai (potenziali, ma, invero, assai frequenti) conflitti normativi emergenti anche “al di fuori” di una espressa previsione legislativa: è alla luce di questa fondamentale esigenza che, nell’ordinamento interno, è invalso il principio della necessaria “intesa”, in base al quale le amministrazioni coinvolte attuano forme di coordinamento, solitamente mediante l’istituto della conferenza dei servizi¹⁶³, consentendo, in particolare, l’adeguamento delle previsioni urbanistiche a quelle di settore¹⁶⁴.

Ciò detto, occorre precisare che il rapporto tra piani incidenti sulla medesima porzione territoriale non è facilmente risolvibile a priori, imponendo, di contro, un’analisi accurata e puntuale delle singole vicende prese in esame. Al riguardo, si è già accennato che il sistema di pianificazione “a cascata” ovvero “a cannocchiale”, imperniato sul principio della gerarchia dei piani, non ha trovato sostanziale attuazione, in quanto è stato rapidamente “messo in crisi” dalla mancata o tardiva adozione dei piani ivi previsti, ma anche – si badi bene – dalla proliferazione di piani e atti eterogenei incidenti sulla regolamentazione del territorio e dalle crescenti deroghe poste dagli atti

¹⁶² Più in generale, sulla evoluzione della pianificazione urbanistica di livello locale, si vd. il recente lavoro di E. Boscolo, *Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale. Il diritto urbanistico oltre la tradizione: efficienza insediativa e tutela dei beni comuni territoriali*. Volume primo Ebook, Torino, Giappichelli, 2017, anche reperibile in formato cartaceo nella Collana Studi di diritto del governo del territorio e delle amministrazioni pubbliche.

¹⁶³ In ordine all’istituto della conferenza dei servizi, tuttavia, la dottrina non ha mancato di rilevare diverse criticità. Con riferimento alla eccessiva proceduralizzazione dell’istituto di “semplificazione”, anche alla luce delle recenti novità introdotte con la c.d. “riforma Madia”, si vd. il lavoro di F. Satta, *Un istituto da cancellare: la conferenza dei servizi*, in *ApertaContrada*, 3 agosto 2017 e F. Cortese, *Le amministrazioni e il paesaggio, tra discorso di verità e discorso di volontà*, in *Aedon*, 3, 2016.

¹⁶⁴ Al riguardo, si vd. P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico*, cit., in part. p. 220-222 e 248-250.

gerarchicamente inferiori nei confronti degli atti superiori, che hanno avuto addirittura l'effetto di "invertire" la logica sottesa al principio gerarchico¹⁶⁵.

In questo senso, allora, sembra possibile concludere che se per un verso il principio di gerarchia dei piani continua a trovare applicazione sul piano ordinamentale, per altro verso l'evoluzione della disciplina urbanistica ha favorito la diffusione di un principio del tutto nuovo, il c.d. principio della "gerarchia (temporale) degli interessi", che consente di risolvere le antinomie tra le norme, non già in relazione al grado (gerarchico) degli atti amministrativi, bensì alla stregua dell'interesse che risulti di volta in volta più attuale e prevalente, a seguito della ponderazione (di interessi) svolta dalle autorità competenti¹⁶⁶.

3. La protezione integrale della natura: un (ulteriore) modello per la configurazione della Gisc

Si è detto che le attività pubblicistiche incidenti sugli areali costieri trovano nell'urbanistica e, soprattutto, nel governo del territorio – quantomeno nella prospettiva accolta in questo studio – dei riferimenti teorico-giuridici ineludibili per un tentativo di

¹⁶⁵ Al riguardo, vale la pena di specificare che il "principio della gerarchia dei piani", sebbene venga generalmente invocato, come è facilmente rilevabile anche dalla consultazione dei più moderni manuali di diritto urbanistico e/o del governo del territorio, ha destato, nondimeno, delle perplessità in dottrina. Al riguardo, paiono di particolare efficacia le parole di P. Stella Richter, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 21, che vi ha ricondotto un «vero e proprio idolo teorico». Di rilievo, inoltre, le riflessioni di G. Orsoni, *Disciplina urbanistica*, cit., in part., p. 113-117, il quale, a tal proposito, ha posto l'accento sul reciproco condizionamento (tendenzialmente paritario) tra le prescrizioni generali e puntuali ascrivibili ai piani urbanistici, specie ai piani urbanistici generali e ai piani particolareggiati, nonché quelle di S. Civitarese Matteucci, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 3, 2005, secondo il quale il rapporto tra piani territoriali di coordinamento statali e piani comunali è connotato fin da subito da "funzionalità" piuttosto che da "gerarchia", implicando, pertanto, soluzioni tese al "coordinamento" dei diversi interessi coinvolti.

¹⁶⁶ Il principio della "gerarchia degli interessi" è stato teorizzato da Paolo Stella Richter, suscitando interesse da parte della dottrina. Si vd. P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, cit., in part., p. 63-67 e, più sinteticamente, P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico*, cit., p. 58.

In generale, valgano le considerazioni di P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2015, p. 50 ss., secondo cui «(n)el modello che si va delineando, urbanistica e tutele differenziate restano distinte, perché tuttora sono espressione di un persistente principio di gerarchia degli interessi, di matrice anche costituzionale. Esse vengono tuttavia ritenute parti integranti di un sistema complesso e unitario di pianificazione del territorio, che vede ormai indissolubilmente intrecciati tutela, uso e trasformazioni e che non può prescindere — attraverso tecniche di integrazione delle competenze e degli strumenti decisori — da un'azione coordinata di tutte le autorità coinvolte, a livelli e con compiti diversi, nel complessivo governo del territorio».

ricostruzione sistematica. Cionondimeno, il quadro regolatorio afferente alle zone costiere nazionali presenta una maggiore complessità, che non può essere ricondotta esclusivamente a tali costrutti. A ben guardare, infatti, un ulteriore modello per la configurazione della Gisc è desumibile dal sistema di “gestione e/o tutela delle Aree naturali protette (Anp)”, disciplinate mediante la legge 6 dicembre 1991, n. 394, la “Legge quadro sulle aree protette”. Trattasi, invero, di un’ipotesi espressamente contemplata dalla disciplina sovranazionale in materia di Gisc, che vede, come più volte ricordato, nel Protocollo di Madrid un riferimento essenziale¹⁶⁷.

In particolare, tra le diverse fattispecie di Anp¹⁶⁸, tipicizzate nella richiamata *lex specialis*, a destare interesse è la figura di “Area marina protetta” e, in essa, la figura giuridica della “riserva marina” ovvero della “riserva naturale marina”¹⁶⁹, che, contrariamente a quanto pure si potrebbe dedurre dalla sua denominazione, evocativa, in specie, della sola componente territoriale¹⁷⁰ afferente al “mare”, involge, altresì, ampi tratti di “litorale”¹⁷¹.

¹⁶⁷ Si vd. l’art. 10 del Protocollo di Madrid, titolato «Ecosistemi costieri particolari».

¹⁶⁸ Per una classificazione delle Anp si rimanda alla lettura dell’art. 2, l. n. 394/1991, il quale, in particolare, distingue le seguenti categorie: parchi nazionali; parchi naturali regionali; riserve naturali; con riferimento, invece, all’ambiente marino, distingue le aree protette, come definite ai sensi del protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette di cui alla legge 5 marzo 1985, n. 127, e quelle definite ai sensi della legge 31 dicembre 1982, n. 979, vale a dire le “riserve marine” ovvero le “riserve naturali marine”.

¹⁶⁹ In effetti, come sottolineato da G. Garzia, *Le aree marine protette*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 29-36, la figura di area marina protetta non è omogenea, dal punto di vista giuridico. Al riguardo, si distinguono quattro categorie: le riserve marine ovvero le riserve naturali marine, contemplate nella l. n. 979/1982; i parchi nazionali marini; le Amp istituite sulla base di specifiche disposizioni di legge; le Amp istituite in forza di convenzioni o accordi internazionali. In realtà, a ben guardare, tale suddivisione pare ancora parziale, in quanto omette di considerare la figura dell’ente parco regionale, che opera, in particolare, in relazione alla Amp Secche della Meloria e alla Amp Secche di Tor Paterno. Tra queste, comunque, riveste precipuo interesse la riserva naturale, in quanto, differentemente dalle altre tipologie e analogamente alla figura del “parco”, è oggetto di una disciplina di carattere generale, prevista, in particolare, nel titolo V della l. n. 979/1982 (artt. 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 31) e negli artt. 18, 19 e 20 della l. n. 394/1991, trovando, altresì, maggiore diffusione sul territorio nazionale. In questo senso, sembra utile ricordare che, ai sensi dell’art. 25, l. n. 979/1982 «(l)e riserve naturali marine sono costituite da ambienti marini, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l’importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono».

¹⁷⁰ Al riguardo, vale la pena, ancora una volta, sottolineare che per “territorio” si intende una determinata porzione spaziale entro cui trova realizzazione il potere pubblico. Esso, dunque, consta, inevitabilmente, non solo della componente “terra”, ma anche della componente “mare”. Su questo concetto si rimanda

La disciplina dettata dalla legge quadro sulle Anp – e, ancora prima, la *ratio* ad essa sottesa, che richiama la necessità di approntare una tutela ambientale e/o ecosistemica particolarmente “rigorosa” in determinati areali, in ordine ai profili di “conservazione” e “valorizzazione” dei beni ambientali, degli habitat e degli ecosistemi¹⁷² – costituisce, pertanto, un riferimento legale utile a “completare” la modellistica entro cui concepire gli interventi pubblici aventi un impatto sul territorio costiero nazionale. In tale ambito, peraltro, si rivelano di interesse anche le disposizioni presenti nel titolo V della l. n. 979/1982, volte a delineare i tratti essenziali e i profili di natura procedimentale attinenti alle riserve marine, che, dunque, occorre leggere coordinatamente con le disposizioni presenti nella disciplina speciale¹⁷³. In questo senso, pertanto, la l. n. 979/1982 si rivela ancora di attualità, sebbene non abbia trovato piena attuazione sul piano ordinamentale, specie alla luce della mancata adozione del “piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall’inquinamento e di tutela dell’ambiente marino”, il c.d. “piano delle coste”, che avrebbe dovuto garantire la messa a punto di un sistema organico di tutela

alla lettura di M.A. Cabiddu, *Territorio (governo del)*, cit., p. 309 e M.A. Cabiddu, *Il territorio e il “suo” governo*, cit., p. 1-2.

¹⁷¹ Invero, come può essere agevolmente rilevato dalla consultazione delle tabelle presenti nell’“Elenco ufficiale delle aree protette” (concernente il 6° e più recente aggiornamento, approvato il 27 aprile 2010 e pubblicato nel supplemento ordinario n. 115 alla Gazzetta ufficiale del 31 maggio 2010, n. 125) l’area marina protetta involge non soltanto ampi tratti di mare (222442,53 ha), ma anche ampi tratti di costa, per una lunghezza pari a 652,32 Km. Inoltre, il dato sembra destinato a crescere, posto che sono attualmente “in corso” 11 procedimenti per l’istituzione di altrettante Anp e 6 in “fase di avvio”, che, dunque, andrebbero a sommarsi alle 30 Anp già istituite (27 delle quali aventi natura di riserva marina).

L’incidenza delle altre categorie di Anp sugli areali costieri, invece, pare trascurabile, come si evince, anche in questo caso, dalla consultazione del richiamato Elenco. In ordine a questi (e ad altri connessi) dati, si consulti il sito web del Mattm

¹⁷² In ordine alla importanza e innovatività (quantomeno potenziale) che riveste la legge quadro sul piano dell’ordinamento interno, si esprimono diversi autori. In tal senso, pare sufficiente richiamare le osservazioni di P. Maddalena, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1992, p. 650, il quale ritiene, addirittura, che, con la richiamata legge quadro, abbia trovato conferma il “principio biocentrico”, che si antepone idealmente al “principio antropocentrico” e gli studi di Giampiero Di Plinio, che vi ricollega l’emersione di un modello di “protezione integrale della natura”. Al riguardo, tale teorizzazione, compiutamente trattata nel seguente lavoro monografico G. Di Plinio, *Diritto Pubblico dell’ambiente e aree naturali protette*, Torino, Utet, 1994, trova riscontro anche in altri contributi dell’Autore. Si vd., *ex multis*, G. Di Plinio, *Aree protette vent’anni dopo. L’inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, in *Rqda*, 2, 2011 e G. Di Plinio, *L’ideologia dei beni comuni e la costituzione economica dell’ambiente*, in AA.VV. *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Volume I, Torino, Giappichelli, 2016, p. 862 ss.

¹⁷³ Al riguardo, si vedano le “norme di rinvio” di cui all’art. 20, l. n. 394/1991.

ambientale e regolamentazione delle attività inquinanti incidenti sulle coste marine (oltre che sul mare)¹⁷⁴.

Ciò premesso, occorre, ora, richiamare, seppure solo sinteticamente, i tratti essenziali del nuovo modello. Come efficacemente sottolineato da una parte di dottrina, la legge quadro delinea un sistema di tutela naturalistica o, meglio, un sistema volto a tutelare determinati e circoscritti areali naturali, sostanzialmente “chiuso”, in quanto tendenzialmente “unitario”, “autonomo” ed “autosufficiente”, sul piano dei principi, delle forme organizzative e «delle strumentazioni tecnico-giuridiche, rispetto ad altri settori specifici del diritto amministrativo, [nonché] “speciale” [nel senso che] taglia trasversalmente le altre discipline generali e settoriali, sovrapponendosi a esse in caso di contrasto e consentendo pertanto l’espansione e la garanzia di protezione integrale dell’interesse naturalistico»¹⁷⁵. Si tratta, dunque, di un modello piuttosto semplice nella sua costruzione teorica, ma dalle implicazioni sistemiche dirompenti.

Al riguardo, risultano di particolare eloquenza alcuni passaggi presenti nella sentenza del Cons. St., VI, 16 novembre 2004, n. 7472, peraltro, ripresi in successivi interventi giudiziali amministrativi¹⁷⁶, che, dunque, vale la pena di riportare integralmente. In

¹⁷⁴ Per una disamina della mancata attuazione del piano delle coste, si vd. N. Greco, *L’attuale statuto delle risorse marine e costiere e i loro referenti nella prospettiva della Gestione integrata delle coste*, cit., p. 425-426; N. Greco, *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, cit., p. 188-190.

¹⁷⁵ In questi termini si esprime G. Di Plinio, *Diritto Pubblico dell’ambiente e aree naturali protette*, cit., in part. p. 135-159, il quale, più esaurientemente ritiene che gli elementi costituenti il siffatto sistema di governo e amministrazione siano pressappoco i seguenti: «1. definizione e delimitazione delle aree protette; 2. centralizzazione delle funzioni di governo del sistema in un apparato organizzatorio unico, separato e indipendente dalle altre diverse amministrazioni settoriali e territoriali; 3. organizzazione amministrativa essenzialmente unificata e incastonata in un unico ministero (ambiente); 4. interesse naturalistico protetto specificamente definito dalla legge, speciale e superiore rispetto a tutti gli altri interessi generali e settoriali presenti all’interno della zona protetta; 5. sistema di pianificazione autonoma e sovraordinata a qualsiasi piano di settore; 6. presenza di fonti normative interne in ciascuna area protetta; 7. centralizzazione dell’attività di protezione e gestione dell’interesse naturalistico in autorità e organismi a forte autonomia amministrativa e indipendenza tecnica, ai quali sono attribuite: 8. funzioni amministrative di valutazione tecnica e assenso preventivo rispetto a qualsiasi attività suscettibile di incidere sullo stato del territorio protetto; 9. potestà amministrative di natura ablatoria personale cautelari, repressive e ripristinatorie; 10. potestà sanzionatoria di natura amministrativa; 11. legittimazione processuale amministrativa per il ricorso contro qualsiasi atto amministrativo rilevante in ordine alla protezione dell’interesse naturalistico; 12. tutela penale speciale».

¹⁷⁶ In tal senso, si cfr., oltre a Cons. St. VI, 16 novembre 2004, n. 7472, anche Tar Lombardia, I, 13 luglio 2012, n. 1341; Cons. St. IV, sentenza 5 luglio 2010, n. 4246; Cons. St. VI, 15 marzo 2007, n. 1269.

particolare, i giudici amministrativi, muovendo, invero, dalle riflessioni già elaborate dalla dottrina¹⁷⁷, sono giunti a sostenere che «(n)on può in sostanza porsi in dubbio che la ragione d'essere della delimitazione dell'area protetta risieda nell'esigenza di protezione integrale del territorio e dell'ecosistema e che, conseguentemente, ogni attività umana di trasformazione dell'ambiente all'interno di un'area protetta, vada valutata in relazione alla primaria esigenza di tutelare l'interesse naturalistico, da intendersi preminente su qualsiasi indirizzo di politica economica o ambientale di diverso tipo, sicché in relazione all'utilizzazione economica delle aree protette non dovrebbe parlarsi di sviluppo sostenibile ossia di sfruttamento economico dell'ecosistema compatibile con esigenza di protezione, ma, con prospettiva rovesciata, di protezione sostenibile, intendendosi con tale terminologia evocare i vantaggi economici che la protezione in sé assicura senza compromissione di equilibri economici essenziali per la collettività, ed ammettere il coordinamento fra interesse alla protezione integrale ed altri interessi solo negli stretti limiti in cui l'utilizzazione del parco [ma, più in generale, delle Anp e, per quanto più rileva, delle "Aree marine protette" (Amp)] non alteri in modo significativo il complesso dei beni compresi nell'area protetta».

Quanto, invece, ai risvolti propriamente giuridici derivanti dall'applicazione del modello, che attengono, in particolare, alla ripartizione delle competenze legislative e amministrative, destano particolare interesse le riflessioni compiute dalla giurisprudenza costituzionale. Come confermato anche recentemente dalla Consulta, nella sentenza n. 36/2017, la disciplina delle Amp, al pari della disciplina che interessa le aree protette *tout court*, contenuta nella legge n. 394/1991, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, a norma dell'art. 117, co. 2, lett. s), contemplando principi generali che fungono da norme

¹⁷⁷ Ci si riferisce, in particolare, a G. Di Plinio, *Diritto Pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, cit. Cionondimeno, occorre rilevare che, già molto tempo addietro, M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1977, (ed. 1995), p. 118, aveva riconosciuto nel parco un istituto di tutela ecologica *sui generis*, particolarmente resistente alle pressioni di natura economica.

interposte alla potestà legislativa regionale. Tale impostazione, inoltre, lungi dal dispiegare effetti solo sul piano legislativo, trova riscontro anche sul piano amministrativo, posto che i giudici rimarcano la centralità del ruolo dello Stato nella fase istitutiva, gestionale e, in generale, nella disciplina richiamata¹⁷⁸. Al riguardo, ne sia prova evidente l'irrilevanza del (classico) strumento di pianificazione ad incidenza territoriale, che, in effetti, risulta "surclassato", per così dire, da un lato, dal decreto istitutivo di ogni singola Amp, adottato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 19, co. 2, l. n. 394/1991, dall'altro – e soprattutto – dal connesso regolamento contemplato all'art. 19, co. 5, avente ad oggetto la disciplina delle attività vietate, mediante la zonizzazione e la disciplina delle eccezioni ivi consentite¹⁷⁹.

Tali rilievi, dunque, non sembrano lasciare spazio a dubbi circa l'esistenza di un modello "speciale" di gestione territoriale, che presenta evidenti peculiarità rispetto al modello "classico" di governo del territorio.

Cionondimeno, pare subito il caso di ricordare che la legge speciale e, dunque, il modello di "protezione integrale della natura"¹⁸⁰ ad essa sotteso, non hanno trovato compiuta applicazione sul piano ordinamentale, né unanime accoglimento in ambito dottrinario e giurisprudenziale, ingenerando, nondimeno, una certa confusione interpretativa, specie in ordine alla corretta configurazione dei rapporti sussistenti con il

¹⁷⁸ In ordine alla impostazione "centralista" relativa alle aree naturali protette *tout court*, disciplinate dalla legge quadro, si vedano, oltre alla richiamata sentenza n. 36/2017, anche le recenti sentenze della Corte costituzionale n. 212/2014, n. 14/2012, n. 325/2011, n. 315/2010, n. 193/2010 (quest'ultima con nota di V.M. Sessa, *Il riparto di funzioni tra Stato e Regioni in materia di aree protette: un altro passo in avanti nel consolidamento delle prerogative statali*, in *Rqda*, 2, 2011, p. 89 ss). In questo senso, specie con riferimento ai profili amministrativi, si pronuncia in modo piuttosto chiaro anche G. Garzia, *Le aree marine protette*, cit.

¹⁷⁹ Al riguardo, infatti, come chiarito nella deliberazione n. 9/2006/P, adottata dalla Corte dei conti, Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato II Collegio, nell'adunanza del 18 maggio 2006 «(è) con tale atto [...] che l'area può essere suddivisa in zone sulle quali operare diversi gradi di protezione, ed in funzione di questi, se del caso, derogare ai divieti posti *ex lege*». Su questi profili, comunque, si rimanda alla lettura dei paragrafi successivi, specificamente dedicati alle aree marine protette.

¹⁸⁰ L'espressione è di Giampiero Di Plinio. Si cfr., in particolare, G. Di Plinio, *Diritto Pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, cit.

contiguo, ma – si ritiene – certamente distinto, modello di “governo del territorio”¹⁸¹. In effetti, oltre alle diverse contestazioni sollevate in ambito dottrinario¹⁸², occorre rilevare che, specie con riferimento alle Amp, maggiormente di interesse in questa sede, è frequente, nella prassi, il ricorso “promiscuo” a strumenti (specie pianificatori) e moduli operativi afferenti tanto al modello di tutela delle Anp quanto al modello del governo del territorio. Trattasi, oltretutto, di una pratica che trova spesso una legittimazione, esplicita o implicita, anche a livello giurisprudenziale.

Ebbene, un simile scenario, ovviamente, non pare condivisibile, specie perché stride con il principio della certezza del diritto, che impone la conoscibilità e prevedibilità delle norme giuridiche da osservare. Al riguardo, sembra, invece, auspicabile un’applicazione fattiva della legge “speciale” n. 394/1991, che vada ad affiancarsi al sistema “ordinario” di governo del territorio, nel rispetto delle specificità (di ordine naturalistico, ambientale, economico, amministrativo, etc.) rinvenibili nei rispettivi territori di riferimento.

4. Dai modelli di gestione del territorio alle politiche e agli strumenti settoriali e speciali

Questo *excursus* ha consentito di richiamare alcuni importanti elementi, principi e strumenti che caratterizzano l’urbanistica, il governo del territorio e la protezione integrale della natura, delimitando, in un certo senso, l’ambito concettuale e giuridico

¹⁸¹ Sulla distinzione tra i due modelli si rivela di particolare chiarezza ed efficacia il pronunciamento ad opera del Tar Campania, Napoli, I, sentenza 10 gennaio 2005, n. 43.

¹⁸² Al riguardo, come osservato da G. Di Plinio, *Aree protette vent’anni dopo. L’inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, cit., p. 31-32 «(l)a teoria della protezione integrale ha avuto nel tempo parecchie adesioni ma anche molti critici», dovute, peraltro, alle ragioni più varie. In tal senso, ad esempio, B. Caravita, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. ambiente*, 1994, p. 1 ss., ha contestato una menomazione della supremazia della democrazia locale; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, cit., p. 111, ha rimarcato, invece, l’importanza di una nozione unitaria del concetto (giuridico) di ambiente, che, inevitabilmente, nel caso di specie, verrebbe meno; G.F. Cartei, *Tutela dei parchi e nozione costituzionale di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 601 ss., ha condiviso il «sospetto [nutrito da altri Autori] che l’area protetta costituisca prevalentemente una sintesi verbale di altre nozioni»; G. Garzia, *Le aree marine protette*, cit., in part., p. 69-73, ha criticato, in sostanza, la rilevanza “preminente” dell’interesse naturalistico sugli interessi di altra natura.

entro cui deve essere “calato” il nuovo modello di origine sovranazionale. A ben guardare, infatti, i modelli passati in rassegna costituiscono dei riferimenti ineludibili per una realistica revisione dei moduli di gestione e intervento tradizionali, applicabili alle aree costiere nazionali, improntata sul paradigma della Gisc.

D'altra parte, il percorso tracciato rende particolarmente evidenti le analogie tra il nuovo modello di Gisc, l'urbanistica, il governo del territorio e la protezione integrale della natura: trattasi, infatti, in tutti e quattro i casi, di costrutti teorico-giuridici, che configurano un complesso più o meno coerente di regole, poste in essere dalle competenti autorità pubbliche, anzitutto, mediante l'esercizio di attività di pianificazione territoriale, per il perseguimento di molteplici ed eterogenei obiettivi; obiettivi, tuttavia, che – come si è avuto modo di notare – sembrano confluire nello “sviluppo sostenibile”, nel caso dell'urbanistica e del governo del territorio e nella “protezione sostenibile”, nel caso, invece, della protezione integrale della natura. Ciononostante, in una prospettiva di maggiore sintesi è, comunque, possibile sostenere che tanto la Gisc, quanto l'urbanistica, il governo del territorio e la protezione integrale della natura rappresentano dei modelli di gestione e/o governo *lato sensu* dei “territori”, intesi, nondimeno, quali ambiti spaziali entro cui trova realizzazione il potere pubblico¹⁸³.

Ebbene, siffatto inquadramento teorico deve, ora, essere “arricchito” da un approfondimento di tipo analitico, teso ad indagare – come più volte ricordato – con riferimento agli areali costieri nazionali, le politiche, le discipline e gli strumenti settoriali, nonché “speciali”, ivi compresi i singoli dispositivi giuridici, che hanno destato maggiore interesse ai fini della stesura del presente lavoro. Cionondimeno, in ragione di quanto emerso fino a questo momento, occorrerà indirizzare l'analisi entro i confini teorico-giuridici che delimitano i modelli del governo del territorio e della

¹⁸³ Una simile accezione del concetto di territorio è offerta da Maria Agostina Cabiddu in alcuni suoi contributi. Si vd., al riguardo, M.A. Cabiddu, *Territorio (governo del)*, cit., p. 309 e M.A. Cabiddu, *Il territorio e il “suo” governo*, cit., p. 1-2.

protezione integrale della natura. Pertanto, nel primo caso, sarà necessario focalizzare l'attenzione, da un lato, sulle politiche e sugli strumenti settoriali di natura eminentemente ambientale, concernenti, rispettivamente, la tutela del suolo, la tutela del paesaggio e la tutela dell'ambiente in senso stretto (risorse, habitat ed ecosistemi), dall'altro, sul fenomeno della regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa; nel secondo, invece, esclusivamente sulla disciplina speciale ascrivibile alle aree marine protette, volta, come accennato, a condensare i diversi profili di tutela ambientale (ma anche economica) e gestione del territorio (protetto).

Più concretamente, entro questa configurazione duale, occorrerà porre in risalto, volta per volta, i profili che risultino di maggiore rilevanza (dal punto di vista definitorio, procedimentale, etc.) e/o le più evidenti potenzialità e problematicità dell'assetto consolidato, in un'ottica di revisione sistemica improntata sul modello di Gizc.

5. Il governo del territorio e le “tutele parallele”

5.1. Tutela del suolo: alcune prospettive di analisi

In termini strettamente giuridici, la “tutela (protezione o difesa) del suolo” si rivela, *prima facie*, una locuzione piuttosto indeterminata, specie perché abbraccia molteplici e (talvolta assai) diversificati oggetti, sottende relazioni complesse tra i fenomeni antropici e le dinamiche naturali e presenta plurimi punti di contatto con altre discipline e/o ambiti disciplinari, quali il diritto dell'ambiente, il governo del territorio, l'urbanistica, la tutela paesaggistica¹⁸⁴.

Quanto affermato sembra trovare conferma nel diritto positivo. In effetti, a norma dell'art. 5, co. 1, lett. V-*quater* e 54, il “suolo” e la “difesa del suolo” identificano per un verso «lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie [...] costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e

¹⁸⁴ In ordine alla complessità della locuzione, anche in una prospettiva evolutiva, si rimanda alla lettura di P. Lombardi, *La difesa del suolo*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, Tomo III, *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, 2014, p. 667 ss.

organismi viventi, [che comprende altresì] (a) i soli fini dell'applicazione della Parte Terza¹⁸⁵ [...] anche il territorio, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali»; per l'altro il «complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate».

La dimensione essenzialmente idraulica e idrogeologica sottesa alle definizioni passate in rassegna, nonché al codice dell'ambiente nel suo complesso¹⁸⁶, restituisce, peraltro, solamente una visione parziale – sebbene estremamente complessa e necessaria – del fenomeno in esame, il quale, nondimeno, può essere osservato da almeno altri due angoli visuali.

In primo luogo, vi è la prospettiva accolta dall'Unione¹⁸⁷, volta a concepire e valorizzare il suolo in termini di risorsa (in quanto tale) scarsa, produttiva di servizi essenziali per il benessere dell'uomo, nonché per la natura, nel suo complesso¹⁸⁸. In questo senso, la spinta sovranazionale, mira, tra le altre cose, a favorire la limitazione, mitigazione e compensazione afferente alla c.d. “impermeabilizzazione”¹⁸⁹ dei suoli –

¹⁸⁵ Al riguardo, si ricorda che la parte terza del d.lgs. n. 152/2006, reca «norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche».

¹⁸⁶ In questi termini si esprime G.F. Cartei, “*Il suolo tra tutela e consumo*”. *Il testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione*, Roma, 10-11, 2016, in Aida, p. 6.

¹⁸⁷ Così G.F. Cartei, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, in Id. e L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, nonché G.F. Cartei, “*Il suolo tra tutela e consumo*”. *Il testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione*, cit.

¹⁸⁸ Similmente, secondo E. Boscolo, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2, 2014, p. 135, il suolo è da intendere quale «matrice ambientale atta a generare un flusso di servizi ambientali».

¹⁸⁹ Nella Com(2002) 179, rubricata «Verso una strategia tematica per la protezione del suolo», per “impermeabilizzazione” si intende «(i)l rivestimento del suolo per la costruzione di edifici, strade o altri usi [che] riduce la superficie disponibile per lo svolgimento delle funzioni del suolo». Analogamente, secondo R. Barberis, *L'impermeabilizzazione*, in A. Di Fabbio & F. Fumanti (a cura di), *Il suolo radice della vita*, Apat, 2008, p. 58 «(l'impermeabilizzazione o sigillatura del suolo (*soil sealing*) è determinata dalla copertura del territorio con materiali “impermeabili” che inibiscono parzialmente o totalmente le possibilità del suolo di esplicare le proprie funzioni vitali».

fenomeno ampiamente diffuso (anche) sul piano interno¹⁹⁰ – onde, in ultimo, arrestarne del tutto lo sviluppo¹⁹¹.

In secondo luogo e in via del tutto speculare alla vicenda della impermeabilizzazione dei suoli ovvero al tema del “contenimento del consumo di suolo”, emerge il complesso (e in parte recente) fenomeno della “rigenerazione urbana”¹⁹², che sembra possa essere inteso, in estrema sintesi, quale sviluppo di processi di natura pubblicistica, aperti ai privati – sollecitati e/o supportati da strumenti giuridici di portata generale e/o puntuale in parte tradizionali in parte innovativi – volti, massimamente, a curare e gestire spazi urbanizzati, nonché beni, ad appartenenza prevalentemente pubblica, ma anche privata, che hanno perso la loro funzione originaria ovvero risultino degradati o, ancora, caduti in parziale o totale disuso, generando, in tal senso, utilità e benessere sociale.

Questi pochi cenni sembrano sufficienti a tratteggiare l’ampiezza del fenomeno in esame, inducendo, pertanto, a circoscrivere l’ambito di indagine ai profili che più destano interesse, con specifico riferimento all’oggetto principale del presente lavoro, vale a dire le coste o, meglio, le zone costiere.

In questo senso, risulterà fondamentale, anzitutto, indugiare sui fenomeni di protezione del suolo costiero, tentando di fornire alcuni spunti utili in ordine alla possibile configurazione del nuovo sistema di pianificazione di bacino delineato nel d.lgs. n.

¹⁹⁰ Al riguardo, si vd. il recente rapporto Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, edizione 2017.

¹⁹¹ Lo si evince, in particolare, dalla Com(2011) 571 def., rubricata «Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse», che fissa il raggiungimento di tale obiettivo al 2050.

¹⁹² Al riguardo, si noti che un primo tentativo di ricostruzione sistematica (in senso giuridico) sul piano interno in ordine al tema (assai complesso) della rigenerazione urbana è riconducibile al lavoro di F. Di Iascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, 2017, dal quale, peraltro, si è desunta la definizione poc’anzi riportata. Ad ogni modo, occorre anche rilevare che siffatta locuzione è stata (ed è) oggetto di dibattito in dottrina. Si pensi, ad esempio, che questo tema, sebbene presenti dei connotati di unitarietà nel senso indicato, è spesso affrontato in un’ottica essenzialmente circoscritta al diritto urbanistico (Si cfr. ad esempio, P. Urbani, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, in *astrid-online.it*, 10, 2017, che pone l’accento, in particolare, sui programmi complessi e, ivi, sulle convenzioni urbanistiche). Inoltre, si pensi anche che, secondo alcuni autori, la rigenerazione urbana è da intendere quale (mera) sintesi verbale, riconducibile ad una pluralità di programmi e progetti incidenti sul tessuto urbano e caratterizzati da finalità eterogenee. (In questi termini, ad esempio, si esprime S. Amorosino, *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 6, 2013, p. 315 ss.).

152/2006, anche alla luce delle pregresse (e nondimeno, fondamentali) esperienze regionali¹⁹³. Con riferimento al tema (assai ampio) della rigenerazione, invece, si rivelerà utile guardare, più da vicino, ad alcune iniziative ed esperienze volte ad incidere su singoli beni ed areali pubblici costieri.

5.2. Il paesaggio e la sua tutela: tra tradizione e innovazione

Approntare una discussione giuridica sul tema del paesaggio e della sua connessa esigenza di tutela impone alcuni chiarimenti definitivi preliminari. È noto, infatti, che, negli ultimi tempi, la nozione di paesaggio è stata oggetto di sostanziali ripensamenti, che hanno trovato un importante approdo nella Convenzione europea del paesaggio (approvata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con l. 9 gennaio 2006, n. 14), poi recepita – peraltro non senza alcune incertezze – nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, vale a dire nel “Codice dei beni culturali e del paesaggio” (il c.d. “Codice Urbani”)¹⁹⁴, oggetto di molteplici interventi modificativi ed integrativi. Conviene, dunque, innanzitutto, “attualizzare” il concetto di paesaggio¹⁹⁵, muovendo dalla lettura del dato positivo¹⁹⁶.

A norma dell'art. 131, co. 1 del Codice Urbani, così come modificato dall'art. 2 del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, (il “secondo correttivo”) il paesaggio – che per la prima volta trova una compiuta definizione e un'autonoma disciplina legislativa sul piano interno – è inteso quale «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva

¹⁹³ In tal senso, per avere contezza delle esperienze regionali, si vd. Ispra, *Strumenti per la pianificazione ambientale, Piani di gestione regionali delle (coste)*, in *Annuario dei dati ambientali*, edizione 2017, corredato, peraltro, di utili tabelle sinottiche.

¹⁹⁴ In ordine al rapporto tra la Convenzione europea del paesaggio e al Codice sui beni culturali e del paesaggio, si vd. G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, 2, 2008 e G. Sciullo, *Il Codice e la Convenzione europea del paesaggio*, in *Aedon*, 3, 2008.

¹⁹⁵ Una simile impostazione metodologica è, in effetti, seguita in molti recenti studi sul tema *de qua*. Si cfr., *ex multis*, E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *giustamm.it*, 5, 2016; P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente e sviluppo: la via italiana della tutela*, in *giustamm.it*, 11, 2015; C. Desideri, *Dalla disciplina del paesaggio alla valutazione delle “condizioni di esistenza”*, cit., p. 252 ss.

¹⁹⁶ In tema di paesaggio, si segnala il recente lavoro monografico di S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, Laterza, 2010.

dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni». La definizione, mutuata dalla Convenzione europea¹⁹⁷, tende, dunque, ad esaltare il profilo “percettivo” ascrivibile al territorio (e in esso ai territori, secondo una lettura sistemica delle pertinenti disposizioni legislative), che dipende, nondimeno, dalla azione ed interazione di molteplici fattori antropici e naturali. In questo senso, il paesaggio, già definito dalla dottrina, in modo peraltro antesignano, quale “forma sensibile del territorio”¹⁹⁸, assurge a “piattaforma dinamica e multisensoriale” per l’osservatore, generatrice di molteplici “servizi”, che, secondo un lessico oramai penetrato (anche) nel linguaggio giuridico dell’Unione, possono dirsi “culturali” (ovverosia servizi di natura informativa, ricreativa, contemplativa, etc.)¹⁹⁹.

Siffatta definizione, inoltre, lascia trasparire alcuni elementi di caratterizzazione della nuova disciplina rispetto alla disciplina precedente, che vale la pena di sottolineare. Il paesaggio, infatti, non si esaurisce, come in precedenza, nei soli “beni paesaggistici” (beni, immobili, aree e/o loro complessi, dotati di particolare pregio da punto di vista “estetico-culturale”, oggi contemplati nell’art. 2, co. 1 e 3 e più compiutamente nell’art. 134 del Codice Urbani, su cui gravano dei “vincoli”, i c.d. “vincoli paesaggistici”)²⁰⁰ ma

¹⁹⁷ A norma dell’art. 1, lett. a) della Convenzione europea del paesaggio, ci si riferisce, infatti, ad «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni».

¹⁹⁸ Così A. Predieri, *Paesaggio*, cit., p. 514 ss.

¹⁹⁹ Per la diffusione della locuzione “servizi culturali” e prima ancora della locuzione “servizi ecosistemici” si è rivelato fondamentale il lavoro di teorizzazione compiuto nell’ambito del progetto di ricerca “Valutazione degli ecosistemi del millennio” (*Millennium ecosystem assessment*, 2005), sostenuto dalle Nazioni Unite a partire dal 2001.

Questi studi sono, oggi, ampiamente contemplati nelle politiche europee, come dimostra la messa a punto della “Strategia dell’Ue sulla biodiversità fino al 2020”. Si vd. al riguardo, la Com(2011) 244 del 3 maggio 2011 e la Com(2015) 478 del 2 ottobre 2015, recante rispettivamente «La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell’UE sulla biodiversità fino al 2020» e «Revisione intermedia della Strategia dell’Ue sulla biodiversità fino al 2020».

²⁰⁰ Al riguardo, vale la pena di rammentare che la categoria legislativa dei “beni paesaggistici” nasce con il decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, il cui art. 1, co. 1 contempla espressamente una serie tipologica di aree e beni: i territori costieri e i territori contermini ai laghi per una fascia di 300 metri; i fiumi, i torrenti e i corsi d’acqua con relative ripe per una fascia di 150 metri; le montagne per la parte eccedente 1800 metri; i ghiacciai e i circoli glaciali; i parchi e le riserve, nazionali o regionali, nonché le aree di protezione esterne ai primi; i boschi e le foreste; infine le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici e i vulcani (art. 1, comma 1). In relazione a questi beni, il decreto prevede un regime di particolare tutela, teso, in sostanza, preservarne l’integrità e/o l’equilibrio, che si affianca al regime di tutela già previsto dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497,

si estende all'intero territorio (con inclusione della generalità degli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani, ivi compresi i paesaggi terrestri, le acque interne e marine)²⁰¹ o meglio ai "territori", secondo le tipizzazioni "territorial-paesaggistiche", recepite, seppure solo implicitamente, dal legislatore nazionale, sulla scia dell'esempio di matrice sovranazionale²⁰².

In particolare, il cambio di prospettiva accolto dal legislatore prefigura "politiche del paesaggio"²⁰³ di ampia portata, strutturate per "ambiti" (ossia mediante la nota tecnica dello *zoning*, mutuata dall'urbanistica), tese ad involgere non soltanto i "paesaggi straordinari" (che rappresentano la sede di ubicazione ideale dei beni paesaggistici, come i "territori costieri", oggetto di particolare interesse ai fini del presente lavoro) ma

rubricata "Protezione delle bellezze naturali". In tal caso, tuttavia, i beni, sebbene previamente tipicizzati dal legislatore (a norma dell'art. 1, ci si riferisce: 1) alle cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) alle ville, ai giardini e ai parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; 3) ai complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4) alle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze) sono assoggettabili a siffatta tutela solo a seguito dell'esperimento di un previo procedimento amministrativo volto a riconoscerne il «notevole interesse pubblico». In tal caso si suole parlare di beni "individuati in via amministrativa", nel caso precedente, invece, di "beni paesaggistici *ope legis*". (Al riguardo, peraltro, la dottrina sembra unanime nel riconoscere in questa successione legislativa il passaggio da una concezione "estetica" del paesaggio ad una più estensivamente di natura "estetico-culturale". Sul punto paiono chiare le parole di G. Scialoja, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in *Aedon*, 1-2, 2012). Si noti, inoltre, che ambedue le (macro-)tipologie di beni confluiscono, dapprima, nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 e, in ultimo, nel d.lgs. n. 42/2004, che offre, nondimeno, un elenco aggiornato dei beni paesaggistici *ex lege*. L'articolo 134, co. 1, poi, che contempla rispettivamente alla lettera a) i beni individuati in via amministrativa e alla lettera b) i beni paesaggistici *ex lege*, richiama una "terza categoria" di beni nella lettera c), relativa più precisamente «(a)gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156». Quest'ultima categoria, sebbene abbia ingenerato e continui ad ingenerare delle perplessità dal punto di vista interpretativo, sembra sia riconducibile entro il novero dei beni di cui alla lettera a). In questi termini si esprime G.F. Carrai, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, cit.

²⁰¹ Si vd. l'art. 2 della Convenzione europea.

²⁰² Nell'art. 2 della Convenzione europea, infatti, vengono esplicitate tre tipologie di paesaggi, vale a dire i "paesaggi straordinari", i paesaggi della vita quotidiana" e i paesaggi degradati"; nel Codice Urbani, invece, siffatta tassonomia è accolta solo implicitamente, come si evince dalla lettura dell'articolo 131 e dagli articoli seguenti. Al riguardo, secondo E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, cit., queste disposizioni richiamano alla mente un "paesaggio a strati" ovvero un "paesaggio stratificato".

²⁰³ Secondo quanto espresso nella Convenzione all'art. 1, co. 1, lett. b), la locuzione "politica del paesaggio" «designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare gestire e pianificare il paesaggio».

anche i “paesaggi della vita comune” (significativamente le aree urbane ovvero i centri di aggregazione socio-culturale, quali possono essere le piazze, le aree verdi, i parchi, a prescindere dalla presenza di beni paesaggistici ovvero sia di beni caratterizzati da una oggettiva valenza estetico-culturale) e i “paesaggi degradati”²⁰⁴ (che possono identificarsi, ad esempio, con alcune aree industriali, magari dismesse, aree periurbane ovvero aree ove è alta la “dispersione urbana”, nota come “*sprawl* urbano”). Più specificamente, le disposizioni della Parte III del Codice Urbani contemplano un complesso di misure improntate rispettivamente alla “conservazione/salvaguardia”, “valorizzazione” e “riqualificazione” ovvero “rigenerazione”²⁰⁵, secondo una graduazione dell’intervento pubblico tendenzialmente ossequiosa delle specificità e dei “valori” territoriali e paesaggistici presi a riferimento²⁰⁶. Così, in linea di massima, se in relazione ai paesaggi straordinari è escluso qualsivoglia intervento atto a modificare lo “stato dei luoghi”, stante la necessità di preservare i territori/paesaggi e in essi l’“integrità” ovvero l’“equilibrio ecosistemico” dei beni paesaggistici (si pensi, concretamente, da un lato alle ville oppure ai centri e ai nuclei storici dall’altro ai giardini, ai parchi o, per quanto più di interesse in questa sede, ai “territori costieri”), con riferimento ai paesaggi della vita quotidiana e (soprattutto) ai paesaggi degradati,

²⁰⁴ Vale, comunque, la pena di rimarcare che questa tipizzazione la si deduce (solo) implicitamente da una lettura sistematica del Codice ed è invece palesata nell’art. 2 della Convenzione. Al riguardo, con riferimento a siffatta tipizzazione, E. Boscolo, *Ibidem*, parla, icasticamente, di “paesaggio a strati” o di “paesaggio stratificato”.

²⁰⁵ La “rigenerazione” o più precisamente la “rigenerazione urbana” costituisce, come noto, una nuova frontiera delle “politiche del territorio”. In questa prospettiva, si cfr., in particolare, la recente opera collettanea di F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit.; si vd., anche, P. Urbani, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, cit. e R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 5, 2014, p. 237 ss. Inoltre, per avere contezza di una tesi parzialmente differente, volta, in particolare, a concepire la rigenerazione urbana quale mera sintesi verbale, riconducibile ad una pluralità di programmi e progetti incidenti sul tessuto urbano e caratterizzati da finalità eterogenee, si vd. S. Amorosino, *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, cit., p. 315 ss.

²⁰⁶ Ciò lo si deduce chiaramente da una lettura sistematica delle disposizioni della Parte Terza del Codice Urbani, significativamente dalla lettura dell’art. 131, co. 4, 5 e 6 del Codice Urbani, ma anche dell’art. 133, co. 1, 2. Al riguardo, inoltre, paiono d’interesse le osservazioni di G. Sciullo, *Il Codice e la Convenzione europea del paesaggio*, cit., secondo cui la definizione di paesaggio accolta dal legislatore implica che «paesaggio sono i valori del territorio che si esprimono come manifestazioni identitarie o, più in breve, i valori identitari del territorio costituiscono il paesaggio».

invece, interventi modificativi del territorio/paesaggio non soltanto risultano ammessi, ma addirittura favoriti²⁰⁷.

Il quadro delineato dal legislatore nazionale si pone, dunque, al contempo in linea di continuità e di rottura rispetto al passato, inverando due approcci di tutela al paesaggio (complessivamente inteso) profondamente differenti per oggetto e strumenti evocati. Per un verso, infatti, la disciplina (in linea di continuità con la tradizione) è volta a tutelare l'integrità, la conservazione e/o l'equilibrio di singoli e/o specifici beni (i beni paesaggistici, per l'appunto) specie mediante il ricorso ai classici strumenti vincolistici e autorizzatori, che assumono una caratteristica ed autonoma valenza sul piano giuridico, sebbene comunque configurati entro i "piani paesaggistici", declinabili, a norma dell'articolo 143, in "piani paesaggistici" ovvero in "piani urbanistico-territoriali". Per altro verso, invece, la disciplina è tesa ad incidere, più in generale e diversamente, sui territori ("espressivi di identità"), recependo, seppure in modo implicito e per via deduttiva, le pertinenti previsioni dettate dalla Convenzione europea; in tal senso, dunque, vengono meno le previsioni relative ai vincoli paesaggistici e alle connesse autorizzazioni, mentre riveste centralità il piano paesaggistico nella sua duplice accezione di piano paesaggistico "settoriale" ovvero di piano urbanistico-territoriale "generale"²⁰⁸.

²⁰⁷ A tal riguardo, si rivelano particolarmente eloquenti le parole di E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, cit., il quale sostiene che «nel primo ordine di ipotesi la qualificazione come paesaggio implica necessariamente l'accentuazione dei valori di esistenza e di lascito (con inevitabile compressione della libera estrazione di valori d'uso derivanti da trasformazione del bene), mentre nel secondo ordine di ipotesi la funzione generatrice del valore d'uso non subisce limitazioni». Su questa dicotomia, risultano già chiare le parole di G. Sciullo, *Il Codice e la Convenzione europea del paesaggio*, cit.

²⁰⁸ Secondo P. Carpentieri, *Semplificazione e tutela del paesaggio*, in *pausania.it*, 2008, p. 5-7, questa dicotomica configurazione «esprim(e), andando ancora più a fondo, due diversi orientamenti generali circa il ruolo del diritto pubblico nelle tematiche *lato sensu* ambientali: una prima visione, fondata sul modello della tutela in senso proprio (modello dell'eccezione del patrimonio culturale); una seconda visione, fondata sul modello della gestione sostenibile dello sviluppo del territorio. La tensione dialettica tra queste due diverse visioni si deposita, divenendo più percepibile, nella definizione delle categorie giuridiche fondamentali della materia, ossia nella distinzione tra paesaggio e beni paesaggistici, nella dialettica tra piano e vincolo (tutela dinamica, tutela statica) e sullo sfondo della questione centrale di quale modello di diritto amministrativo sia da prediligere nella cura degli interessi pubblici ambientali e, in particolare, paesaggistici (proceduralismo, consensualismo, localismo, legittimazione politica delle scelte vs. sostanzialismo, autoritatività, centralismo, legittimazione tecnica delle scelte)».

In linea generale, questa (dicotomica) configurazione, atta ad approntare un doppio regime di protezione del paesaggio – incentrato, da un lato sulla (tradizionale) conservazione (dell'integrità) dei beni paesaggistici dall'altro sulla (innovativa) valorizzazione (ivi inclusa la rigenerazione e riqualificazione) dei territori – desta interesse, in quanto arricchisce le forme di tutela paesaggistiche e territoriali previste sul piano interno, anche se, al contempo, “complica”, inevitabilmente ed ulteriormente, il quadro giuridico di riferimento, inducendo a delle riflessioni ulteriori.

5.3. L'azione di tutela naturalistica approntata dall'Ue e la sua incidenza “indiretta” sulle zone costiere: profili ricostruttivi

È risaputo che negli ultimi decenni, specie a seguito dei lavori prodotti dal Vertice sulla Terra, tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992, (anche) le istituzioni sovranazionali europee hanno promosso una linea di indirizzo politica e di produzione giuridica di natura marcatamente ambientale progressivamente più incisiva. Difatti, oltre alle intercorse modifiche apportate al diritto primario e ai più recenti programmi di azione ambientale²⁰⁹, rileva la produzione di molteplici e diversificati strumenti di diritto secondario, volti a tutelare, al contempo, le singole risorse ambientali, gli habitat, la biodiversità, gli ecosistemi e, dunque, più in generale, l’“ambiente” ovvero la “natura”, complessivamente intesa. Questa spinta riformatrice, pertanto, ha – inevitabilmente e

²⁰⁹ Ci si riferisce, in particolare, al Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile del 17 maggio 1993 (V Programma di azione ambientale); alla Decisione n. 1600/2002/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, ove riveste precipua rilevanza l'affermazione del principio di integrazione. (In questi termini si esprime R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, cit., p. 155); alla Decisione n. 1386/2013/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», valido fino al 31 dicembre 2020, i cui obiettivi prioritari, come si evince dalla lettura dell'art. 2, sono: «a) proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione; b) trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; c) proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere; d) sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'applicazione; e) migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambiente e dell'Unione; f) garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali; g) migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche; h) migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione; i) aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale».

incidentalmente – interessato anche la regolamentazione delle aree costiere, imponendo un approfondimento in merito. Più in particolare, in questo senso, si è rivelato utile, anzitutto, rintracciare le discipline e gli strumenti giuridici, nonché i singoli dispositivi giuridici e le misure maggiormente incidenti sulle aree costiere nazionali, per poi, in un secondo momento, svolgere alcune riflessioni di natura ricostruttiva²¹⁰.

In relazione al tema delle risorse ambientali, rileva, anzitutto, la tutela approntata dall'ordinamento sovranazionale europeo nei confronti delle "acque". In tale ambito, assume preminente rilevanza la direttiva 2000/60/Ce, in quanto detta una disciplina generale ("quadro") sulla protezione di tutte le acque, comprese quelle costiere, volta, tra le altre cose, ad impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri; assicurare idonee misure antinquinanti; proteggere e migliorare l'ambiente acquatico, nonché le acque territoriali e marine²¹¹.

In particolare, la direttiva 2000/60/Ce impone agli Stati membri di individuare i singoli bacini idrografici ed assegnarli, a fini regolativi, ai "distretti idrografici", identificati

²¹⁰ In generale, sulla connessione e complessità del sistema giuridico sovranazionale e nazionale in materia di tutela ambientale ovvero della natura, si vd. A. Crosetti, *Paesaggio e natura: la governance in uno Stato multilivello*, in Id. (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, Tomo III, *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, 2014, p. 199-221. In particolare, sulla interrelazione e complessità del sistema giuridico sovranazionale e nazionale in materia di tutela ambientale ovvero della natura, con specifico riferimento alle zone costiere, si vd. N. Greco, *L'attuale statuto delle risorse marine e costiere e i loro referenti nella prospettiva della Gestione integrata delle coste*, cit., p. 432-435 e N. Greco, *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, cit., p. 196-199.

²¹¹ Al riguardo, sembra utile rammentare che la direttiva 2000/60/Ce che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque è completata da altre normative di carattere più specifico: la direttiva 2008/105/Ce del 16 dicembre relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive del Consiglio 82/176/Cee, 83/513/Cee, 84/156/Cee, 84/491/Cee e 86/280/Cee, nonché modifica della direttiva 2000/60/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio; la direttiva 2008/56/Ce del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino); la direttiva 2007/60/Ce del 23 ottobre relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni; la direttiva 2006/118/Ce del 12 dicembre 2006 sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento; la direttiva 2006/7/Ce del 15 febbraio 2006 relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e che abroga la direttiva 76/160/Cee; la direttiva 98/83/Ce del 3 novembre 1998 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano; la direttiva 91/271/Cee del 21 maggio 1991 concernente il trattamento delle acque reflue urbane; la direttiva 91/676/Cee del 12 dicembre 1991 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

come aree di terra o mare costituite da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere. Più specificamente, gli Stati membri sono chiamati a definire l'assetto di governo dei distretti e a predisporre atti di pianificazione (i c.d. "piani di bacino distrettuali nazionali"), che contemplino misure volte ad impedire il deterioramento della qualità ecologica e l'inquinamento delle acque superficiali interne e costiere. Indicazioni come queste paiono significative, in quanto individuano una macro-area di riferimento, che colpisce anche le zone costiere, nell'ambito delle quali si sviluppano attività regolative di ampia portata, destinate a produrre significativi effetti giuridici sul piano degli ordinamenti interni. Con riferimento al caso italiano, si pensi alla disposizione di cui all'art. 65, co. 4, d.lgs. n. 152/2006, secondo la quale «Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato»²¹².

Un ulteriore ed autonomo profilo di rilievo derivante dalla direttiva 2000/60/Ce si ricollega al concetto stesso di distretto idrografico, il quale presuppone una delimitazione spaziale del territorio corrispondente a sue intrinseche caratteristiche di natura ecologica ed economica, che, ovviamente, non sono necessariamente rinvenibili nelle circoscrizioni amministrative "classiche", afferenti ai vari livelli di governo e

²¹² Sulle implicazioni di diritto interno derivanti dall'applicazione della direttiva 2000/60/Ce, si vd. D. Deliso, *Il governo delle risorse idriche in Italia. Il superamento della procedura di infrazione non esime da ulteriori adempimenti*, in *giustamm.it*, 7, 2015. Per un rapido inquadramento relativo ai piani di bacino, si vd. P. Stella Richter, *I piani di bacino*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2000, p. 55 ss. Per una disamina più approfondita, invece, si vd. P. Stella Richter, *I piani di bacino*, in F. Bassi e L. Mazzaroli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 31 ss.

implicano la configurazione di apposite soluzioni organizzative di natura “funzionale”²¹³.

In una prospettiva idealmente più ampia è collocabile la direttiva 92/43/Ce (la c.d. “direttiva habitat”), volta a garantire il mantenimento ovvero il ripristino, ove necessario, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche. In specie, la direttiva 92/43/Ce, recepita, sul piano interno, mediante il d.P.R. n. 357/1997, è tesa a tutelare ambiti territoriali di interesse comunitario (i c.d. “Siti di interesse comunitario” o “Siti di importanza comunitaria” ovvero “Sic”²¹⁴), prevedendo, in particolare, l’istituzione di una rete ecologica europea, denominata “Natura 2000”, costituita da Sic e più specificamente da zone speciali di conservazione (c.d. “Zsc”²¹⁵), nonché da zone di protezione speciale (c.d. “Zps”), concernenti la conservazione degli uccelli selvatici, la cui disciplina, inizialmente rinvenibile nella direttiva 79/409/Cee, è ora dettata dalla direttiva 2009/147/Ce²¹⁶. Per quanto più di interesse, la direttiva habitat consta di due

²¹³ A porre l’accento sui profili funzionali è A. Pioggia, *Acqua e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 262 ss. In ordine alle caratteristiche di natura ecologica ma, al contempo, economica del bacino distrettuale, si vedano le riflessioni di E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità – La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, Giuffrè, 2012, in part. 354-356, il quale, peraltro, vi rinviene “essenzialmente un’unità amministrativa”, in contrapposizione al bacino idrografico, caratterizzato, invece, dal punto di vista “fisico-ontologico”.

²¹⁴ Sembra utile rammentare che, a norma dell’art. 1, par. 1, lett. k) della direttiva habitat, il Sic è «un sito che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale di cui all’allegato I o una specie di cui all’allegato II in uno stato di conservazione soddisfacente e che può inoltre contribuire in modo significativo alla coerenza di Natura 2000 di cui all’articolo 3, e/o che contribuisce in modo significativo al mantenimento della diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione». Per le specie animali che occupano ampi territori, i siti di importanza comunitaria corrispondono ai luoghi, all’interno dell’area di ripartizione naturale di tali specie, che presentano gli elementi fisici o biologici essenziali alla loro vita e riproduzione».

²¹⁵ Sembra utile ricordare che, a norma dell’art. 1, par. 1, lett. l) della direttiva habitat, una Zsc è «un sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato».

²¹⁶ Si noti che, sul piano interno, la direttiva 79/409/Cee è stata oggetto di recepimento con la legge 11 febbraio 1992, n. 157 e il d.P.R. 8 settembre 1997 n. 357. Successivamente, a seguito della entrata in vigore della direttiva 2009/147/Ce, la legge 4 giugno 2010, n. 96 (c.d. legge comunitaria 2009) ha apportato modificazioni alla l. n. 357/1992.

allegati, l'allegato I e II, in cui sono elencati una serie di habitat, nel primo caso, e specie naturali e vegetali, nel secondo, la cui conservazione richiede la designazione di Zsc: in tali elenchi risultano compresi, da un lato, "habitat costieri e vegetazione alofitiche" e "dune marittime"; dall'altro, molteplici specie animali e vegetali marine e costiere²¹⁷.

Al riguardo, inoltre, non occorre dimenticare che qualsiasi piano o progetto idoneo ad arrecare un pregiudizio significativo agli habitat, alle specie vegetali ovvero animali, situati negli areali afferenti alla rete Natura 2000, ai sensi dell'art. 6 della direttiva 92/43/Ce, deve essere oggetto di una "valutazione di incidenza ambientale", c.d. "Vinca" ovvero "Vi"²¹⁸.

Similmente, sul piano della valutazione preventiva di iniziative, piani e progetti sull'ambiente (anche) costiero *tout court*, rilevano le discipline di diritto secondario e di diritto interno attinenti, rispettivamente, alla "Valutazione ambientale strategica" ("Vas") e alla "Valutazione di impatto ambientale" ("Via")²¹⁹. Come noto, la prima

²¹⁷ Si rimanda alla lettura dei due allegati per avere contezza della pluralità ed eterogeneità degli habitat e delle specie: a mero titolo esemplificativo, si ricordano, nel primo caso, banchi di sabbia a debole copertura permanente di acqua marina, praterie di posidonie, estuari, distese fangose o sabbiose emergenti durante la bassa marea, lagune costiere, scogliere; nel secondo, numerose specie di pesci, molluschi e vegetali.

²¹⁸ Più in generale, sul tema della valutazione di incidenza ambientale, si vd. M. D'Angelosante, *Le attuali "dimensioni" della valutazione di incidenza ambientale come strumento per ampliare i confini della rete natura 2000*, in *Rqda*, 3, 2012, p. 20 ss. Per una panoramica generale dell'istituto e descrizione delle relative fasi procedurali, si vd. anche G.A. Pagnoni, *La valutazione di incidenza ambientale: principi e procedure*, in *ilnaturalista.it*, 2014. Criticità sull'applicazione della Valutazione di incidenza ambientale nelle zone relative alla rete Natura 2000 sono state evidenziate da P. Rago, *Valutazione di Impatto Ambientale Siti di Interesse Comunitario e Infrastrutture*, in *AmbienteDiritto.it*, 2004, secondo cui « Ciò che lascia perplessi è che nel caso in cui detta Valutazione di incidenza non sia favorevole all'opera, essa potrà egualmente essere eseguita per "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico inclusi motivi di natura socio-economica", ma, contestualmente, occorrerà adottare "ogni idonea misura compensativa" ».

²¹⁹ Per quanto concerne il diritto secondario si vd., rispettivamente, la direttiva 2001/42/Ce concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e la direttiva 2011/92/UE (che abroga la direttiva 85/337/CEE), recante norme in materia di Valutazione di impatto ambientale, modificata dalla direttiva 2014/52/UE. Per quanto attiene, invece, al diritto interno, si vd., in particolare, il d.lgs. n. 152/2006. Per quanto concerne i profili di diritto interno, inoltre, desta interesse il contributo di F. Fracchia e F. Mattassoglio, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di Via e Vas alla luce del d.lg. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2008, p. 121 ss., ove i due istituti vengono intesi quali strumenti applicativi dello sviluppo sostenibile, idonei a valorizzare la tutela dell'ambiente. La disciplina di diritto interno relativa alla Via e Vas, tuttavia, non è esente da critiche, dal punto vista procedimentale, specie perché, sebbene postuli da una "riserva di valutazione tecnica", ammette, in alcuni casi,

concerne qualsiasi piano e programma atto ad avere un impatto sull'ambiente (dunque, i piani settoriali, territoriali, urbanistici, ivi compresi quelli di gestione, concernente la rete natura 2000)²²⁰. La seconda attiene, invece, ad un procedimento essenzialmente teso a prevedere l'incidenza di determinati progetti pubblici e privati sull'ambiente, in modo da prevenire, evitare o ridurre l'insorgere di loro conseguenze dannose. Tale procedimento, esperito a seguito di un'istruttoria di natura tecnico-scientifica ed interdisciplinare, si connette ad un procedimento principale di autorizzazione, al fine di valutare la compatibilità ambientale di un determinato progetto dal quale possa derivare un pregiudizio ambientale²²¹. In questo caso, dunque, assumono rilevanza tutti quei progetti idonei ad incidere sulle zone costiere, in relazione ai quali la disciplina di riferimento ha previsto una Via ovvero una valutazione di assoggettabilità. Così, con riferimento al diritto sovranazionale, destano interesse le previsioni contenute negli allegati I e II della direttiva 2011/92/UE per le quali l'esperimento della Via è, nel primo caso, obbligatorio (si pensi alla realizzazione di porti di navigazione o commerciali) oppure, nel secondo, rimesso alla discrezionalità degli Stati membri (si pensi alla realizzazione di porti turistici, villaggi vacanze o piscicoltura intensiva)²²²; con riferimento al diritto interno, invece, rilevano quei progetti tipicizzati negli allegati II,

l'intervento del livello politico, dando luogo, così, ad una contraddizione. In ordine alle implicazioni di diritto interno derivanti dalla applicabilità della Via e della Vas, si vd. anche G. Manfredi, *Via e Vas nel codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 2009, p. 63 ss.

²²⁰ Al riguardo, pare utile riportare integralmente quanto dispone l'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 152/2006, a norma del quale «viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi: a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto; b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'articolo 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni».

²²¹ In questi termini si esprime R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, cit., p. 217.

²²² Sulla incidenza della disciplina relativa alla Via e della disciplina relativa alla Valutazione ambientale strategica (Vas) di cui alla direttiva 2001/42/CE sulle zone costiere, si vd. N. Greco, *L'attuale statuto delle risorse marine e costiere e i loro referenti nella prospettiva della Gestione integrata delle coste*, cit., p. 438-441.

III, IV, d.lgs. n. 152/2006, per i quali è previsto, rispettivamente, il rilascio (obbligatorio) di una Via statale, regionale, ovvero la previa verifica di assoggettabilità. In ultimo, merita attenzione la recente e già richiamata direttiva 2008/56/Ce, che definisce un “quadro per l’azione comunitaria nel campo della politica per l’ambiente marino” (recepita, sul piano interno, mediante il d.lgs. 13 ottobre 2010, n. 190), specie perché incide (anche) sul regime delle acque costiere, nonché su quello delle relative zone. Più specificamente, tale documento, che corrobora gli impegni assunti dalla Comunità (oggi Unione) nell’ambito della Convenzione sulla diversità biologica del 1992, è teso a tutelare l’ambiente marino, promuovendo, da un lato, l’adozione di misure di protezione, preservazione, prevenzione del degrado, nonché ripristino, ove possibile, dello *status quo ante* in caso di verifica del danno; dall’altro, misure di prevenzione e riduzione dei fenomeni inquinanti, tali da generare impatti significativi per la diversità biologica, gli ecosistemi marini, la salute umana e gli usi legittimi del mare. La direttiva, inoltre, riveste importanza, in quanto delinea l’assunzione di un approccio “ecosistemico”, teso ad assicurare la compatibilità ambientale delle attività antropiche, nonché la fruibilità di beni e servizi marini da parte delle generazioni presenti e future²²³; essa, inoltre, costituisce il “pilastro ambientale” della nuova politica marittima europea, che involge anche la Gizc, sebbene con le limitazioni di cui si è tenuto precedentemente conto²²⁴.

A fronte di questa rassegna (peraltro solo parziale)²²⁵, è, ora, possibile svolgere alcune riflessioni.

²²³ Sul tema della tutela della biodiversità promosso a livello internazionale, specie a partire dall’adozione della Convenzione sulla diversità biologica, si vd. L. Marfoli, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, cit., p. 155 ss. Sulla tutela dell’ambiente marino nell’ordinamento interno, anche alla luce delle novità emerse a seguito dell’adozione della direttiva 2008/56/Ce, si vd. F. Fracchia e A. Giannelli, *La tutela dell’ambiente marino in Italia*, cit., p. 152 ss.

²²⁴ Su questo aspetto si vd. *supra* § 7 e § 8, cap. I.

²²⁵ Tale rassegna – volta a contemplare discipline, strumenti, dispositivi e misure di tutela eminentemente “naturalistica” incidenti sulle zone costiere – contiene, infatti, delle omissioni, afferenti ad importanti settori, come quello della pesca (ma anche dell’agricoltura, della caccia, etc). In argomento, comunque, si rimanda alla lettura del recente lavoro di L. Pace, *La pesca nella rete della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. Riflessioni a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 98 del 2017*, in *federalismi.it*, 14, 2017. Si vd., anche, E. Iani e O. Ferraioli, *La connessione funzionale tra attività di*

Innanzitutto, in un'ottica generale, che interessa tanto il diritto dell'ambiente quanto "il diritto delle coste", nell'ambito del complessivo processo di sviluppo di iniziative e strumenti volti a tutelare l'ambiente (latamente inteso), sospinto dalle istituzioni sovranazionali europee, si scorge un'autonoma linea di indirizzo politico-giuridica ad impostazione tendenzialmente "ecocentrica", specificamente e ordinariamente tesa alla tutela delle singole risorse, degli habitat e degli ecosistemi, che, dunque, demarca, in modo piuttosto netto, il confine dalle iniziative e dagli strumenti finalizzati a tutelare l'ambiente in via solo "collaterale", come sembra avvenga in altri casi, esemplificativamente nel settore dei contratti pubblici, ove, in effetti, assumono preminenza obiettivi di altra natura, specie economici²²⁶. Al riguardo, risaltano diversi elementi di specificità: basti pensare alla ideale preminenza che assumono gli interessi proiettati alla "tutela naturalistica" (in special modo, conservazione e ripristino, ove necessario, delle risorse, habitat ed ecosistemi) rispetto ad interessi di altra natura; alla delimitazione degli "ambiti territoriali ottimali e/o adeguati" posti a base delle politiche ambientali (i distretti idrografici e prima ancora i bacini idrografici, ma anche le zone marine e terrestri afferenti alla rete natura 2000); nonché alla (conseguente) messa a punto di una adeguata strumentazione giuridica, sovente imperniata su atti di pianificazione ad incidenza territoriale (come i piani di bacino distrettuali nazionali e i "piani di gestione", applicabili con riferimento alla rete natura 2000) e valutazioni preventive specificamente orientate alla tutela naturalistica (esemplificativamente, è questo quanto avviene con la "Vinca").

pesca e tutela delle risorse ambientali, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 537 ss. Per una analisi aggiornata dei dati afferenti al settore della pesca nell'ordinamento interno, si vd. Ispra, *Biosfera*, in *Annuario dei dati ambientali*, 2017, p. 42-49, concernente il paragrafo "Consistenza dell'attività di pesca" corredato, peraltro, di utili tavole sinottiche.

²²⁶ Al riguardo, tornano utili, ancora una volta, le riflessioni di M. Cecchetti, *La dimensione europea delle politiche ambientali: un "acquis" solo apparentemente scontato*, cit., in part., p. 5 e 6, secondo cui, in estrema sintesi, in ambito europeo, emergono due distinti indirizzi politico-giuridici atti a garantire rispettivamente una tutela ambientale "diretta" ovvero "indiretta".

In questa prospettiva, sembra, dunque, possibile sostenere che il processo di cui si è sommariamente tenuto conto delinei un sistema di regole di tutela naturalistica senza eguali nel panorama mondiale, da un punto di vista sia quantitativo sia qualitativo²²⁷. Trattasi, tuttavia – vale la pena di sottolinearlo con altrettanta forza – di un sistema ben lungi dall’essere compiuto. Al riguardo, infatti, come ben evidenziato anche dalle istituzioni europee, la disciplina “naturalistica” europea ha ingenerato non pochi problemi di natura interpretativa e applicativa²²⁸, anche a fronte del necessario coordinamento con la disciplina nazionale.

5.4. (Segue). *La rete natura 2000 nell’ordinamento nazionale entro il modello “classico” e “speciale” di gestione del territorio (costiero)*

In linea con la spinta sovranazionale, (anche) nell’ordinamento interno è in atto un processo di complessiva (ri-)configurazione delle politiche e degli strumenti in campo ambientale. Ne sia prova l’attuazione (invero solo parziale) della direttiva quadro sulle

²²⁷ Al riguardo, si vd. l’articolo *Da oggi al 2020: il nuovo programma di azione dell’UE per l’ambiente in L’ambiente per gli europei*, nel quale, in occasione del commento al VII Programma di azione ambientale poco prima varato, si sostiene che “L’Ue ha già il corpus di leggi sulla tutela ambientale più completo al mondo”. A dimostrazione della unicità del sistema europeo di tutela ambientale, inoltre, si consideri anche l’importanza della creazione di “Natura 2000”, che rappresenta la più grande rete mondiale di zone protette, come sottolineato nella Com(2011) 244 definitivo, rubricata «La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell’UE sulla biodiversità fino al 2020», p. 2. Si consideri, inoltre, che la preminenza delle politiche ambientali europee è riconosciuta anche dalla dottrina nazionale. A questo riguardo, paiono significative le riflessioni di M. Cecchetti, *La dimensione europea delle politiche ambientali: un “acquis” solo apparentemente scontato*, cit., in part. p. 4, il quale, in particolare, vi ricollega tre elementi di successo: «a) la disponibilità di una *disciplina normativa di rango “costituzionale”*, particolarmente specifica e analitica, nella quale sono individuati i fondamenti, i tipi di approccio, gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali dell’Unione, nonché i criteri per una distribuzione razionale e al tempo stesso sufficientemente flessibile dei compiti tra livello sovranazionale e livello degli Stati membri; b) la particolare attenzione al metodo di elaborazione e di attuazione delle politiche ambientali, con specifico riguardo alla costruzione di processi decisionali complessi e articolati, diversi a seconda dei contenuti degli atti da adottare e comunque adeguati alle peculiari esigenze istruttorie imposte da quei contenuti; c) la considerazione dell’apparato di strumenti e di misure più vasto e variegato possibile». Cionondimeno, l’Autore è ben consapevole che «(i)l “sistema europeo” di tutela dell’ambiente è ben lungi dal risultare perfetto e compiuto».

²²⁸ Questo scenario, peraltro, è connesso ad una pluralità di fattori differenti, strettamente intrecciati, che possono essere rinvenuti – senza alcuna pretesa di esaustività – nella mole e non piena sistematicità del *corpus* giuridico sovranazionale; nella oggettiva innovatività del linguaggio, dei dispositivi e dei precetti giuridici di nuovo conio e complessità delle regole poste; nella prospettiva di medio-lungo periodo delle politiche e misure sovranazionali in materia di tutela ambientale; nella rapidità con la quale vengono sospinte e aggiornate le iniziative di natura politico-giuridica.

acque (la direttiva 2000/60/Ce)²²⁹, nonché, più significativamente, delle direttive “uccelli” e “habitat” e, conseguentemente, della rete natura 2000, ma anche della direttiva 2008/56/Ce, volta a promuovere il buono stato ecologico dell’ambiente marino e, più in generale, della “Strategia nazionale per la biodiversità fino al 2020”, che costituisce il quadro di riferimento nazionale per l’attuazione delle politiche complessivamente orientate alla tutela naturalistica²³⁰.

Ad ogni modo, in tale ambito, si rivela di estremo interesse guardare agli sviluppi concreti e alle implicazioni propriamente giuridiche derivanti dall’applicazione della direttiva habitat e più specificamente dalla messa a punto della rete natura 2000: con essa, infatti, viene concepito un innovativo e complesso “sistema gestionale di tutela naturalistica”, che involge i siti iscritti nella rete europea, volto ad incidere – per quanto più di interesse – direttamente su specifiche porzioni di territorio (terra e mare) prossime alla linea di costa, ivi inclusi ampi tratti di litorale costiero, nonché, in alcuni casi, le congiunzioni terra-mare, vale a dire le aree costiere e dunque anche i relativi ecosistemi²³¹.

²²⁹ Per un quadro sintetico e aggiornato sulle problematiche di diritto interno derivanti dalla applicazione della direttiva 2000/60/Ce, si rimanda alla lettura di M. De Benedetto, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d’ambito. I rapporti con l’Aeegsi in Amministrazione in Cammino*, 2017, p. 1 ss.

²³⁰ Un quadro aggiornato sullo stato di attuazione della Strategia nazionale per la biodiversità fino al 2020 è rinvenibile nella «Intesa sulla revisione intermedia della Strategia nazionale per la biodiversità fino al 2020» del 26 maggio 2016.

²³¹ In linea generale, vale la pena di rammentare che la rete natura 2000 (anche) nazionale ha una estensione geografico-territoriale considerevole. Basti pensare che, come rilevato dall’Ispra, *Biosfera*, cit., p. 83 «(a)ttualmente in Italia la Rete Natura 2000, al netto delle sovrapposizioni, è costituita da 2.609 siti, per una superficie totale netta di 6.412.234 ettari, di cui 5.824.434 a terra, pari al 19,3% del territorio nazionale». Al riguardo, tuttavia, occorre notare che, secondo alcuni commentatori, la rilevante estensione geografico-territoriale della rete natura 2000 (così come, più in generale, la rilevante estensione del sistema giuridico nazionale posto a presidio della natura), si rivela inadeguata a garantire una tutela effettiva delle aree coinvolte. In questi termini si esprime, ad esempio, G. Di Plinio, *Aree protette vent’anni dopo. L’inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, cit., p. 29 ss.

In ordine al reperimento di dati e riferimenti (specie) di natura giuridica afferenti alla rete natura 2000 nazionale, si consulti il sito web del Mattm e quello dell’Ispra. Per il reperimento di dati informativi in genere, specie cartografici, relativi alla rete natura 2000, si consulti, invece, con riferimento al quadro nazionale, il “Geoportale nazionale” ossia il “Punto di accesso nazionale all’informazione ambientale e territoriale”, raggiungibile al seguente sito www.pcn.minambiente.it e, con riferimento all’ordinamento dell’Unione, la “mappa interattiva natura 2000”, consultabile al seguente indirizzo <http://natura2000.eea.europa.eu>.

In via preliminare, tuttavia, pare utile indugiare sul complesso e lungo iter procedimentale tracciato dalla direttiva habitat e dal decreto di attuazione n. 357/1997, volto alla istituzione della rete natura 2000, posto che costituisce l'antecedente logico, temporale e giuridico alla realizzazione del richiamato "sistema di gestione naturalistica"²³².

In estrema sintesi, come risaputo, la direttiva habitat prevede che ogni Stato membro proponga alla Commissione un elenco di siti nei quali risultino le specie e gli habitat contemplati nei già richiamati allegati I e II, inclusi quelli ritenuti "prioritari" per la conservazione della natura a livello europeo (che risultano contrassegnati da un asterisco)²³³. Più precisamente, a norma di quanto dispone l'art. 3 del decreto n. 357/1997, spetta alle regioni (nonché alle province autonome di Trento e Bolzano) individuare tali siti e darne comunicazione al Maatm²³⁴, il quale, per parte sua, provvede a formulare un elenco dei proposti siti di importanza comunitaria (c.d. "pSic"), da trasmettere alla Commissione, corredato, peraltro, dai connessi e puntuali rilievi informativi²³⁵, nonché dalle previste coperture finanziarie²³⁶. Conseguentemente, sulla

²³² In ordine al procedimento di istituzione della rete natura 2000, si vd. A. Crosetti, *Paesaggio e natura: la governance in uno Stato multilivello* cit., p. 203-205; G.A. Pagnoni, *La rete natura 2000*, in *ilnaturalista.it*, 2009; si consulti, anche, il sito del Maatm, al seguente indirizzo: <http://www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000>.

²³³ Si vd. l'art. 4, par. 1 della direttiva habitat, a norma del quale, tra l'altro, è specificato che la richiamata trasmissione deve avvenire entro il triennio successivo alla notifica della direttiva.

²³⁴ Al riguardo, pare utile rammentare che, come riportato nelle «Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000», adottate dal Maatm con decreto il 3 settembre 2002 «(a) i sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997, il soggetto incaricato delle funzioni normative e amministrative connesse all'attuazione della direttiva Habitat è la regione o la provincia autonoma, fatta eccezione per i siti marini. Le regioni e le province autonome possono sottoporre la materia a propria disciplina legislativa organica, come sarebbe preferibile, oppure limitarsi ad esercitare le funzioni amministrative assegnate dal regolamento di attuazione».

²³⁵ Più in particolare, a norma dell'art. 4, par. 1 della direttiva habitat «(t)ali informazioni comprendono una mappa del sito, la sua denominazione, la sua ubicazione, la sua estensione, nonché i dati risultanti dall'applicazione dei criteri specificati nell'allegato III (fase 1) e sono fornite sulla base di un formulario elaborato dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 21».

²³⁶ In effetti, secondo quanto dispone l'art. 3, co. 4 del decreto n. 357/1997 «(i)l Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio trasmette alla Commissione europea, contestualmente alla proposta di cui al comma 1 e su indicazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le stime per il cofinanziamento comunitario necessario per l'attuazione dei piani di gestione delle zone speciali di conservazione e delle misure necessarie ad evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie, con particolare attenzione per quelli prioritari, e le eventuali misure di ripristino da attuare».

base della lista nazionale di pSic, nonché dei criteri di cui all'allegato III della direttiva, la Commissione provvede a stilare un elenco dei Sic, che divengono parte della rete natura 2000²³⁷, consentendo, così, al Mattm di designare (con proprio decreto, adottato d'intesa con ciascuna regione interessata) siffatti siti quali Zsc, entro il termine massimo di sei anni.

Da notare che, nell'ambito di questo complesso iter procedimentale, i legislatori sovranazionale e nazionale abbozzano due distinti sistemi di tutela naturalistica, concepiti in forza di un generale principio di precauzione e prevenzione: il primo si applica ai pSic, presentando, pertanto, carattere eminentemente "provvisorio"²³⁸; il secondo, invece, si applica alle Zsc, rivestendo, in tal senso, carattere sostanzialmente "definitivo"²³⁹; è a quest'ultimo che occorre guardare con interesse, anche alla luce dello stato di avanzamento della rete natura 2000 sul piano interno²⁴⁰.

Al riguardo, comunque, rileva l'art. 4 del decreto n. 357/1997, rubricato "misure di conservazione", il quale, sviluppando quanto già previsto dall'art. 6 della direttiva habitat, dispone, in particolare, al comma 2, che «(l)e regioni [...] sulla base di linee guida per la gestione delle aree della rete "Natura 2000" [...] adottano per le zone speciali di conservazione, entro sei mesi dalla loro designazione, le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici od integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari,

²³⁷ Al riguardo, pare opportuno ricordare che la Commissione ha adottato l'ultima (vale a dire la decima) lista aggiornata dei Sic nazionali, con riferimento alle tre regioni biogeografiche che interessano l'Italia, vale a dire la regione alpina, continentale e mediterranea; si rammenti, inoltre, che tale lista è stata adottata rispettivamente con le decisioni 2016/2332/Ue, 2016/2334/Ue e 2016/2328/Ue, sulla base della banca dati trasmessa dall'Italia nel gennaio 2016.

²³⁸ Si ponga mente al disposto di cui all'art. 4, co. 1 del decreto n. 357/1997, secondo cui «(l)e regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano per i proposti siti di importanza comunitaria opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie, nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi del presente regolamento».

²³⁹ In proposito, si riporta quanto dispone l'art. 2-bis del decreto n. 357/1997, secondo cui «(l)e misure di cui al comma 1 rimangono in vigore nelle zone speciali di conservazione fino all'adozione delle misure previste al comma 2».

²⁴⁰ Al riguardo, vale la pena di rammentare che, al momento, sul piano interno, le Zsc designate sono 1793, come si evince dalla lettura dei dati riportati alla seguente pagina web del Mattm: <http://www.minambiente.it/pagina/zsc-designate> (il sito è stato consultato in data 8 giugno 2018).

amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato A e delle specie di cui all'allegato B presenti nei siti» e, al comma 3, che «(q)ualora le zone speciali di conservazione ricadano all'interno di aree naturali protette, si applicano le misure di conservazione per queste previste dalla normativa vigente»²⁴¹.

A ben guardare, dunque, tali disposizioni, oltre ad avere rilevanti implicazioni sul piano applicativo²⁴², sembrano prefigurare – in linea, peraltro, con quanto già sottolineato in precedenza²⁴³ – due modelli di “gestione” del territorio (in specie) “costiero” significativamente differenti.

Più in particolare, viene alla mente, nel primo caso, un modello “classico”, basato, conseguentemente, sulle regole e sui principi propri del governo del territorio²⁴⁴. In effetti, in tale ambito, è confermata, in primo luogo, un’impostazione essenzialmente “regionalista”, posto che il legislatore centrale riconosce in capo agli enti regionali una competenza generale sul piano sia legislativo che amministrativo²⁴⁵. Inoltre, come si è

²⁴¹ In realtà, come precisato nelle «Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000», adottate con decreto 3 settembre 2002, dal Mattm, le misure presenti nelle aree protette dovrebbero applicarsi solo se risultano «sufficienti a mantenere in uno stato di conservazione soddisfacente gli habitat e le specie per il quale il sito è stato individuato».

²⁴² Si noti che la complessità e rilevanza delle implicazioni derivanti dalla applicazione delle richiamate disposizioni è deducibile dalla lettura delle connesse “guide interpretative”, elaborate e adottate dalle istituzioni sovranazionali e nazionali competenti. Al riguardo, si vd. «La gestione dei siti della rete Natura 2000 — Guida all’interpretazione dell’articolo 6 della direttiva “Habitat” 92/43/Cee», elaborata dalla Commissione europea nel 2000; le sintetiche «Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000», adottate con decreto 3 settembre 2002, dal Mattm; il corposo «Manuale per la gestione dei siti natura 2000», adottato, anch’esso, dal Mattm.

²⁴³ Si vd. *supra*.

²⁴⁴ Si rimanda, in particolare, alla lettura del sotto-paragrafo «(Segue). Il governo del territorio: alla ricerca di alcuni principi ordinatori», ove, in particolare, emerge la rilevanza precipua dell’atto di pianificazione spaziale rispetto ad altri strumenti amministrativi; la prevalenza ordinaria della normativa e pianificazione di settore rispetto alla disciplina e pianificazione urbanistica; la necessità della previa intesa, in caso di conflitto tra piani; l’applicazione dei principi di competenza, gerarchia tra gli atti e i piani incidenti sul territorio, nonché gerarchia degli interessi.

²⁴⁵ Ciò lo si evince, in modo piuttosto chiaro, dalla lettura delle «Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000», adottate con decreto 3 settembre 2002, dal Mattm, secondo cui, in particolare «(a) i sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997, il soggetto incaricato delle funzioni normative e amministrative connesse all’attuazione della direttiva Habitat è la regione o la provincia autonoma, fatta eccezione per i siti marini.

Le regioni e le province autonome possono sottoporre la materia a propria disciplina legislativa organica, come sarebbe preferibile, oppure limitarsi ad esercitare le funzioni amministrative assegnate dal regolamento di attuazione».

avuto modo di accennare, le regioni assumono un ruolo determinante sia nella fase di “individuazione” dei siti che nella fase di “designazione” e “gestione” delle Zsc. In terzo luogo, l’atto pianificatorio, che, nel caso di specie, può essere “specifico” (ove risulti necessario) o “integrato” in altri piani, riveste un ruolo centrale nella gestione e/o nel governo delle zone costiere²⁴⁶. In quarto luogo, le previste misure di conservazione paiono essenzialmente finalizzate al perseguimento di un interesse differenziato “naturalistico”, che si sostanzia, per l’appunto, nella conservazione e ripristino, ove necessario, di determinati habitat e specie vegetali e animali. Ne consegue, in particolare, che, in tali circostanze, la gestione ovvero il governo delle zone costiere impone alle diverse autorità (settoriali) competenti il contemperamento degli interessi differenziati, che trova realizzazione, anzitutto, mediante il coordinamento tra i singoli atti di pianificazione spaziale del territorio.

Nel secondo caso, invece, il riferimento alle “aree naturali protette” prelude al modello di protezione integrale della natura, concepito entro i confini delineati dalle Amp, che, come già in parte chiarito, presenta molteplici elementi di caratterizzazione – esemplificativamente la preminenza dell’interesse naturalistico e l’irrilevanza dello strumento pianificatorio, sebbene non trovi – vale la pena di rimarcarlo – una piena applicazione sul piano ordinamentale.

5.5. Le concessioni di spiaggia nel quadro della regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa

5.5.1. Una premessa

In ordine al fenomeno della regolazione dei servizi di natura turistico-ricreativa insistenti lungo le coste, che rientra nel più ampio novero delle forme di tutela e

²⁴⁶ Per questi aspetti di dettaglio, si vedano le «Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000», adottate con decreto 3 settembre 2002, dal Mattm. Sul tema della pianificazione integrata, si rinvia alla lettura del lavoro di P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 50 ss.

promozione della concorrenza, previste in ambito europeo, l'attenzione non può che ricadere anzitutto sulla figura della concessione demaniale marittima²⁴⁷.

Più in particolare, in Italia, le “concessioni di spiaggia”²⁴⁸ ovvero le “concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative”, tipizzate nell’art. 1, co. 1, d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dal l. 4 dicembre 1993, n. 494²⁴⁹ – categoria entro la quale, tra l’altro, oggi, convergono anche le concessioni demaniali lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative e sportive, nonché le concessioni per porti turistici, approdi e punti di ormeggio destinati alla nautica da diporto²⁵⁰ – sono oggetto, oramai da diversi anni, di un vivace dibattito non solo giuridico, ma anche istituzionale, politico e sociale, in ragione – si potrebbe dire – della rilevanza “costituzionale” degli interessi coinvolti, sottesi all’esercizio di diritti e al rispetto di principi e libertà fondamentali consacrati nell’ordinamento europeo e nell’ordinamento interno, che richiedono un’attenta operazione di bilanciamento, affatto facile da realizzare. Al riguardo, basti pensare alla (ideale) contrapposizione tra le istanze dei soggetti che ambiscono ad operare nel settore, auspicando un’effettiva e completa apertura del mercato, coerente con i principi europei in materia di concorrenza e quelle

²⁴⁷ Specificamente in argomento, si cfr. M. Calabrò, *Demanio marittimo, federalismo, concessioni turistiche – Concessioni con finalità turistico-ricreative*, in *Libro dell'anno del diritto 2012*, p. 598 ss. Per una ricostruzione più ampia del fenomeno in esame, si vd. M. Bolcina, *La regolazione statale in materia di concessioni di spiaggia. Dall'unità del codice della navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 23 ss. Per una più generica, ma altrettanto utile, panoramica sulle concessioni demaniali nell’ordinamento interno, si vd. B. Mameli, *Concessioni amministrative*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1112 ss.

²⁴⁸ La locuzione è utilizzata da Maria De Benedetto in alcuni suoi contributi sul tema. Si vd. M. De Benedetto, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 15 ss. e M. De Benedetto, *Oltre il federalismo demaniale, i nodi della regolazione: pianificazione, concessione, canoni*, cit., p. 215 ss.

²⁴⁹ Nello specifico, il comma 1 dispone che «[l]a concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere; d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; e) esercizi commerciali; f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione».

²⁵⁰ Si cfr. l’art. 1, co. 547, legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), che ha modificato le previsioni dell’art. 1, co. 18, d.l. n. 194/2009. Su questo, comunque, si vd. *infra*.

degli operatori economici che già vi operano, intenzionati, invece, a “difendere” la propria consolidata posizione giuridica, confidando in un quadro giuridico idoneo ad ingenerare una legittima aspettativa in tal senso, improntato sul meccanismo delle “proroghe automatiche”; si pensi, inoltre, al rapporto storicamente conflittuale che ha visto (e che vede in gran parte, ancora oggi) contrapporsi nell’ordinamento interno (nonché, più in generale, negli ordinamenti statuali europei) interessi legati alla “tutela dell’ambiente” e “interessi di natura (eminentemente) economica”, con una netta prevalenza dei secondi rispetto ai primi, risultati tendenzialmente recessivi; si pensi, ancora, più in generale, alla conflittualità di interessi (potenziale ed effettiva) ingenerata dalla polivalenza e forte attrattività dei beni demaniali costieri, foriera di istanze anche assai distanti in ordine ai suoi possibili “usi”²⁵¹.

Il tema, dunque, come trapela anche da questi sommari accenni, è particolarmente denso di implicazioni, specie giuridiche (ma anche economiche e ambientali) e lambisce le tematiche più disparate, interessando, finanche, istituti classici della teoria generale del diritto, quali i “beni”, la “proprietà”, le “concessioni amministrative”²⁵².

²⁵¹ Al riguardo, vale la pena di sottolineare che, negli ultimi decenni, la pressione antropica insistente sugli areali costieri è cresciuta fortemente per dare risposta all’emersione ovvero all’acuirsi di interessi plurali sottesi al suo “uso” (non di rado declinato come mero “sfruttamento”), tra i quali assumono rilevanza sia quelli legati alla fruizione di servizi di natura turistico-ricreativa sia quelli legati ad esigenze insediative e abitative. Questo impatto cumulativo ha inciso fortemente sull’ambiente e sull’ecosistema costiero, con conseguente perdita e significativa alterazione dei relativi servizi (ecosistemici), imponendo soluzioni gestionali “olistiche”, riconducibili alla Gisc. Per tenere contezza di alcuni importanti dati, al riguardo, si vd., con riferimento al contesto europeo, Com(2014) 86 final, *Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo*; Ecorys (2013), *Studio a sostegno di interventi di politica a favore del turismo costiero e marittimo a livello Ue* (“studio Cmt”), Aea (2006), *Il continuo degrado delle coste europee minaccia gli standard di vita in Europa*, e Eea (2006), *The changing faces of Europe’s coastal areas*; con riferimento al contesto dell’area mediterranea, Unep/Map: *State of the Mediterranean Marine and Coastal Environment*, Unep/Map – Barcelona Convention, Athens, 2012; con riferimento al contesto italiano, Wwf Italia, *Cemento coast to coast: 25 anni di natura cancellata dalle coste italiane*, luglio 2014, Wwf Italia, *Sabbia: L’oro di tutti a vantaggio di pochi* e Legambiente, *Salviamo le coste italiane*, Agosto 2015.

²⁵² Si tratta di tematiche di così ampia portata che esulano dagli scopi sottesi al presente lavoro, potendo essere trattate soltanto incidentalmente. Ad ogni modo, ci si limita a richiamare il lavoro di U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, (a cura di), *Invertire la rotta*, Bologna, il Mulino, 2007, in quanto rappresenta un’opera fondamentale sul ripensamento complessivo della proprietà pubblica nell’ordinamento interno, che, attraverso i singoli contributi dei diversi Autori, tiene conto, complessivamente, degli istituti giuridici richiamati, relativi ai beni, alla proprietà, nonché alle concessioni, prospettandone una rilettura e/o valorizzazione.

In questa sede, tuttavia, occorre ragionare, più in particolare, sul possibile ripensamento delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, tentando – in ultimo – di prospettare alcune soluzioni conformi al quadro legale di riferimento, nonché al modello di Gizc. In questa prospettiva, non sembra, comunque, possibile prescindere da un’analisi di carattere più generale, volta ad intercettare gli sviluppi di natura storico-giuridica più significativi che hanno consentito l’affermazione di questa figura sul piano ordinamentale e, al contempo, forgiato il quadro giuridico di riferimento.

5.5.2. Le concessioni di spiaggia: l'utilità di un'indagine retrospettiva

La vicenda delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, ivi incluso il dibattuto profilo delle proroghe, dischiude – come accennato – questioni e problematiche eterogenee, in parte risalenti, in parte recenti, non di rado complesse, che impongono – più che in altri casi – il compimento di un’indagine retrospettiva (sebbene – come si vedrà – parziale e sintetica), particolarmente utile a fini chiarificatori e ricostruttivi, specie nell’ottica di studio accolta nel presente lavoro.

In un primo momento, che sembra possa essere ragionevolmente individuato nell’intervallo temporale che va dal 1942 – anno in cui sono stati adottati il “Codice civile” e il “Codice della navigazione”²⁵³ – fino alla fine degli anni 50’ ovvero ai primi anni ‘60 del secolo scorso, il c.d. “demanio marittimo”²⁵⁴ assume per lo Stato e per la

²⁵³ Ci si riferisce, più precisamente, al regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, recante “Approvazione del testo del Codice civile” e al regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recante, invece, “Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione”, che, come noto, hanno rappresentato e rappresentano, tutt’ora, due riferimenti legislativi fondamentali per la disciplina della figura concessoria in esame.

²⁵⁴ L’espressione “demanio marittimo”, che ha trovato particolare sviluppo sulla scorta delle previsioni dei codici del 1942, prefigura un complesso di beni pubblici demaniali. In questo senso, con riferimento all’art. 822 c.c., si è ritenuto che il demanio marittimo fosse comprensivo dei seguenti beni: il lido del mare, la spiaggia, i porti e le rade. Con l’entrata in vigore del Codice della navigazione, di poco successivo all’entrata in vigore del codice civile, inoltre, la categoria è stata espressamente contemplata all’art. 28, nonché “allargata” ad ulteriori beni: «le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell’anno comunicano liberamente col mare; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo». Al riguardo, tuttavia, vale la pena di precisare che i singoli beni del demanio marittimo sono oggetto di una disciplina e di un regime giuridico anche significativamente differenziato. Si ponga mente, ad esempio, alle parole di A. Giannelli, *Beni sfruttabili*

collettività in genere un'importanza sostanzialmente limitata, nel primo caso, ad esigenze connesse alla difesa e sicurezza nazionale, nonché alla navigazione e alla pesca²⁵⁵, nel secondo, invece, alla fruizione generalizzata e libera²⁵⁶. Ne sia prova l'importante sentenza della Corte costituzionale, 19 giugno, 1958, n. 37, con la quale i giudici, chiamati a pronunciarsi sul conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni, hanno sostenuto, in particolare, che i beni demaniali e, più specificamente, i beni del demanio marittimo, delineati nei codici del 1942 «configuri(no) con particolare intensità l'interesse dello Stato, in relazione a finalità perseguibili soltanto da esso: difesa, polizia marittima, navigazione».

o consumabili: demanio marittimo e porti, in *federalismi.it*, 22, 2016, p. 3, secondo la quale «i porti, pur normativamente ascritti alla categoria del demanio marittimo, siano forieri di problematiche specifiche, derivanti dal fatto che essi rappresentano (non già dei “meri” spazi fisici, bensì ...) delle infrastrutture, su cui “insistono” (secondo modalità che verranno di seguito descritte) diversi ed autonomi mercati». Si vd., anche, N. Greco, *Il turismo in Europa e nelle aree costiere italiane*, in Id. (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 705, il quale ritiene che «da tempo si distinguono [...] un regime del demanio portuale [...] ed il regime del demanio turistico-balneare». Più in generale, sulla difficoltà ovvero impossibilità di ricondurre il concetto di demanio entro una categoria unitaria, si vd. M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo*, Padova, Cedam, 2005, p. 17, il quale, in particolare, sostiene che «sotto questa dizione sono raggruppati beni tra loro eterogenei aventi funzione e diverso regime giuridico». D'altra parte, già molto tempo addietro, M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, Mario Bulzoni editore, 1963, p. 52, aveva sostenuto che «la nozione di demanio non serve più a nulla perché in essa confluiscono e si confondono beni che hanno diversa funzione e diversa disciplina positiva. Solo il genio dell'astrazione la può mantenere in vita, salvo poi a dover ogni momento risolvere gli intrighi che essa crea».

²⁵⁵ In tal senso, si pronunciano diversi studiosi. Si vd., esemplificativamente, E. Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, cit., p. 1219-1221; M. Bolcina, *La regolazione statale in materia di concessioni di spiaggia. Dall'unità del codice della navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, cit., p. 24; M. Provinciali, *Eredità e vincolo storico-amministrativo del demanio marittimo*, cit., p. 331-336; G. Lami, *Proprietà demaniale e gestione delle coste. Il contributo della giurisprudenza alla costruzione di nuove categorie giuridiche e alla definizione del ruolo di regioni ed enti locali*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, in part., p. 359-360; N. Greco, *Il turismo in Europa e nelle aree costiere italiane*, cit., p. 704; S. Licciardello, *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 266.

²⁵⁶ Al riguardo, si ponga mente alle parole di E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., p. 57, secondo cui il regime della demanialità è concepito «sulle spoglie dell'antica idea romanistica secondo cui il litorale era riconducibile al ridotto novero delle *res communes omnium*, in una logica tesa ad assicurare a ciascuno l'accesso ad una risorsa ritenuta illimitatamente disponibile e sottratta alla tendenza verso appropriazioni esclusive». Si vd., analogamente, dello stesso Autore, anche E. Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, cit., p. 1219. Sul concetto di “*res communes omnium*”, che si traduce come “cose comune a tutti”, si vd. M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., p. 37-40. La consapevolezza diffusa circa la limitatezza delle risorse naturali e l'emersione recente del diritto ambientale, tuttavia, inducono a ritenere parzialmente anacronistico l'istituto in esame. Sull'anacronismo del concetto in esame, sembra esprimersi M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo*, cit., p. 55.

In tal senso, dunque, non sembra destare particolare perplessità l'impianto giuridico originario, sotteso alla disciplina dei beni demaniali marittimi, che riconduce in capo allo Stato centrale la generalità delle funzioni "proprietarie" e "gestionali"²⁵⁷. Di conseguenza, con riferimento a quest'ultimo aspetto, è pure comprensibile – sebbene non completamente condivisibile – che la disciplina di cui agli artt. 36 e 37 del Codice della navigazione, relativa al regime concessorio, riconoscesse in capo alla amministrazione centrale un'ampia discrezionalità circa l'eventuale rilascio del titolo, anche in presenza di plurime domande aventi ad oggetto il medesimo bene. Nella prospettiva delineata, infatti, sembra emergere un uso (solamente) "eccezionale" del bene demaniale, atteso che gli "usi ordinari" ovverosia – mutuando un'espressione ricavabile dal Codice della navigazione – gli "usi pubblici del mare", risultavano ascritti allo Stato centrale ovvero alla collettività²⁵⁸.

Questa impostazione, che trova un fondamento logico-giuridico nella titolarità esclusiva dei diritti dominicali e/o proprietari statuali, tuttavia, diverrà, ben presto, oggetto di revisione critica, specie da parte della dottrina, sulla scia di importanti e in parte ineludibili cambiamenti (storici, culturali, economici, prima ancora che giuridici) che interesseranno l'ordinamento interno. Ci si riferisce, in primo luogo, alla progressiva e

²⁵⁷ In tema di funzioni proprietarie e gestionali, si esprime, in modo chiaro, M. Provinciali, *Eredità e vincolo storico-amministrativo del demanio marittimo*, cit., p. 331 ss.

²⁵⁸ Al riguardo, vale la pena di riportare integralmente le disposizioni originarie. A norma dell'art. 36, rubricato "Concessione di beni demaniali" «(l')amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo.

Le concessioni di durata superiore a nove anni sono di competenza del ministro per le comunicazioni. Le concessioni di durata superiore a due ma non a nove anni, e quelle di durata non superiore al biennio che importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del direttore marittimo. Le concessioni di durata non superiore al biennio, quando non importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del capo di compartimento marittimo».

A norma dell'art. 37, rubricato "Concorso di più domande di concessione" «Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico.

Quando non ricorrano tali ragioni di preferenza, per le concessioni di durata superiore al biennio o che importino impianti di difficile sgombero, si procede a pubblica gara o a licitazione privata.

Nello stesso caso, per le concessioni di durata non superiore al biennio e che non importino impianti di difficile sgombero, la preferenza è data al precedente concessionario e, in mancanza, si procede a licitazione privata».

consistente espansione del fenomeno turistico costiero²⁵⁹, che darà luogo, di lì a poco, alla creazione di un vero e proprio “mercato dei servizi balneari”²⁶⁰; conseguentemente, in una prospettiva più generale, all’affermazione di nuovi interessi giuridicamente rilevanti, insistenti in prossimità delle aree demaniali marittime²⁶¹; in terzo luogo, ad una rinnovata “sensibilità autonomistica”, significativamente sorretta dal nuovo testo costituzionale, specie all’art. 5²⁶², peraltro, già messa in luce dalla dottrina, all’indomani della richiamata giurisprudenza costituzionale del 1958²⁶³; in quarto luogo, ad un complessivo ripensamento in senso “utilitaristico” ovvero “funzionalistico” del concetto di bene pubblico²⁶⁴ e, conseguentemente, del concetto di bene demaniale (marittimo)²⁶⁵,

²⁵⁹ Con riferimento a questo fenomeno, si vd. N. Greco, *Il turismo in Europa e nelle aree costiere italiane*, cit., p. 679 ss., ove si tiene conto anche della più ampia cornice giuridica sovranazionale europea.

²⁶⁰ A parlare in modo inequivoco di “mercato dei servizi balneari” è M. De Benedetto, *Oltre il federalismo demaniale, i nodi della regolazione: pianificazione, concessione, canoni*, cit., p. 215.

²⁶¹ Specificamente sul punto, si vd. N. Greco, *Il turismo in Europa e nelle aree costiere italiane*, cit., p. 704-705. Un utile ed esaustiva rassegna delle attività insistenti lungo gli areali costieri è illustrata da N. Greco, *Conflitti di interessi nelle aree costiere italiane e possibili rimedi*, cit., p. 34-47, che richiama il lavoro svolto da A. Vallega, *Governo del mare e sviluppo sostenibile*, cit. Più in generale, valgono, invece, le considerazioni di S. Cassese, *Titolarità e gestione dei beni pubblici: una introduzione*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 3-4, il quale ritiene che, negli ultimi tempi, il tema dei beni pubblici è divenuto oggetto di un complessivo ripensamento da parte in ragione proprio della affermazione di nuovi interessi giuridicamente “forti”, quali quelli ambientali e culturali, oltre che del fenomeno del decentramento e della crisi della finanza pubblica.

²⁶² Si vd., in particolare, il lavoro di S. Licciardello, *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, cit., p. 265 ss., che pone l’accento proprio su questo aspetto.

²⁶³ In effetti, M. Nigro, *Osservazione a Corte costituzionale 19 giugno 1958, n. 37*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 501, ha subito sostenuto che è da escludere una «generica potenziale e presuntiva idoneità dei beni a soddisfare finalità statali», risultando, di contro, evidente che «il lido del mare e la spiaggia non sono in genere collegati a servizi di carattere nazionale: rivestono una importanza ed un interesse meramente locali». Al riguardo, peraltro, torna utile il lavoro di G. Colombini, voce *Lido e spiaggia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, Utet, 1994, p. 262 ss., il quale ritiene il “lido del mare” «quella porzione di riva a contatto diretto con le acque del mare da cui resta normalmente coperto a mezzo delle mareggiate ordinarie» e la “spiaggia” «costituita non soltanto da quei tratti di terra prossimi al mare e sottoposti alle mareggiate straordinarie, ma anche da quelle fasce di terreno degradanti comprese tra il lido e l’entroterra». Più in generale, una classificazione e descrizione dei beni demaniali marittimi è offerta da C. Cinque, *Profili funzionali e valorizzazione imprenditoriale in tema di “demanio marittimo”*, in *Trasporti: diritto e economia politica*, 104, 2008, p. 12-13, che, in particolare, vi ricomprende: il lido, la spiaggia, i porti, le rade, le lagune, i bacini di acqua salmastra, le foci dei fiumi, i canali utilizzabili ad uso marittimo, le pertinenze.

²⁶⁴ Al riguardo, risulta fondamentale il lavoro di M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., che, in ordine al tema della proprietà pubblica, ha posto l’accento sulle utilità connesse alla fruizione del bene, tracciando, in tal senso, una chiara linea di demarcazione rispetto alla *ratio* sottesa al regime di diritto privato ovvero di diritto comune, pure applicabile ai soggetti pubblici, che è connotato dall’«appartenenza della cosa al soggetto, il quale si appropria [il linea generale] di tutte le utilizzazioni della cosa stessa». In questo senso, sembra potersi dedurre che, per quanto concerne i beni pubblici (ovvero i beni ad “appartenenza pubblica” o, ancora, i beni di “proprietà pubblica”), riconducibili – secondo l’Autore – alle tre figure

anch'essa maturata in ambito dottrinario, che si anteporrà – idealmente – ad una logica meramente proprietaria.

In questa prospettiva, pertanto, ci si sarebbe potuti attendere una graduale, adeguata e complessiva evoluzione ordinamentale. La storia recente, tuttavia, smentisce, in buona parte, tale prospettazione, mettendo in luce, di contro, un quadro a “tinte fosche”. Al riguardo, basti pensare che il fenomeno turistico costiero ha trovato diffusione in assenza di una adeguata strategia di regolazione²⁶⁶, idonea, innanzitutto, a “contenere”, dal punto di vista spaziale, e a “filtrare”, secondo canoni di ragionevolezza, la domanda degli aspiranti concessionari, ma anche a contemplare le istanze di altra natura ivi insistenti, mediante la leva pianificatoria e la strumentazione di carattere puntuale²⁶⁷.

principali della “proprietà collettiva”, della “proprietà divisa” e della proprietà individuale”, assumono preminenza le prime due, in quanto rispettivamente volte a generare utilità a tutti i componenti di una data collettività ovvero a due soggetti giuridici specifici (si pensi, nel primo caso, alle vie pubbliche, ai giardini pubblici ovvero ai laghi pubblici, nel secondo, alle miniere oggetto di concessione perpetua), non già la terza, idonea, invece, a generare utilità per il solo soggetto proprietario (è il caso del c.d. demanio militare). Si noti, peraltro, che nel solco tracciato da Massimo Severo Giannini sembrano muoversi moltissimi studi giuridici successivi. Si vd., *ex multis*, M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 409-423; V. Cerulli Irelli, *Diritto privato dell'amministrazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 33-48; S. Cassese, *Le teorie della demanialità e la trasformazione dei beni pubblici*, in U. Mattei, E. Reviglio, Stefano Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 69-70; M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo*, cit.; V. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni pubblici*, in *astrid-online.it*, 2003, p. 1 ss.

²⁶⁵ Al riguardo, risultano di particolare efficacia le parole di F. Benvenuti, *Demanio Marittimo tra passato e futuro*, in *Riv.dir. navig.*, 1965, p. 154, secondo cui «la funzione del bene demaniale da finale diviene strumentale».

²⁶⁶ Sul punto, si vd., sinteticamente, M. De Benedetto, *Oltre il federalismo demaniale, i nodi della regolazione: pianificazione, concessione, canoni*, cit., p. 215 ss. e, più esaustivamente, N. Greco, *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, cit.

²⁶⁷ Con riferimento alla inidoneità della leva pianificatoria nell'ottica della regolazione del mercato dei servizi di natura turistico ricreativa insistenti lungo le coste, si esprimono diversi Autori. Si vd., ad esempio, E. Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, cit., p. 1219 ss.; M. Provinciali, *Eredità e vincolo storico-amministrativo del demanio marittimo*, cit., p. 322-323.

In relazione alla più specifica inidoneità della figura concessoria di filtrare – ancora oggi – secondo canoni di ragionevolezza, le domande degli aspiranti concessionari, si vedano le considerazioni fondamentalmente critiche di M. Calabrò, *Demanio marittimo, federalismo, concessioni turistiche – Concessioni con finalità turistico-ricreativa*, cit., p. 598, circa la lettura dell'art. 37 del Codice della navigazione, rubricato “Concorso di più domande di concessione”. Più in particolare, secondo l'Autore, i criteri di scelta del concessionario, previsti nel comma 1, imputabili alla pubblica amministrazione, vale a dire “il proficuo utilizzo della concessione” e “il più rilevante interesse pubblico” «si rivelano decisamente generici, indeterminati, lasciando all'amministrazione una notevole (e inopportuna) libertà di azione nella scelta del concessionario». Sempre a giudizio dell'Autore, comunque, risulta meno indeterminato il terzo e ultimo criterio di preferenza, previsto al comma 2 (così come modificato ai sensi dell'art. 2, d.l. n. 400/1993), specificamente per le concessioni demaniali con finalità turistico ricreative, secondo cui «(a)l fine della tutela dell'ambiente costiero [...] è data preferenza alle richieste che

Inoltre, nell'ottica dell'auspicato processo di decentramento, la spinta riformatrice che ha interessato le aree demaniali marittime ha prodotto esiti incerti, specie sul piano del riparto delle competenze legislative e amministrative²⁶⁸, generando, altresì, un elevato contenzioso in sede giurisdizionale²⁶⁹. Con riferimento, poi, alla più volte invocata necessità di riformare i richiamati codici e in essi la disciplina dei beni pubblici (non solo) afferenti al demanio marittimo, è noto che non vi siano stati, fino ad oggi, sviluppi degni di nota, da un punto di vista strettamente legislativo.

5.5.3. Concessioni demaniali marittime, decentramento e concorrenza: le ambivalenze del diritto positivo

Tenuto conto delle richiamate questioni e problematiche di carattere generale, occorre, ora, focalizzare, più specificamente, l'attenzione sui principali sviluppi del diritto positivo in ordine al fenomeno in esame. Più in particolare, anche alla luce dell'impostazione metodologica accolta nel presente lavoro²⁷⁰, occorre, dunque, indugiare sulla analisi delle disposizioni giuridiche più rilevanti e recenti attinenti alla tutela e promozione della concorrenza, nonché al processo di riforma "federalista", avviato, oramai, da qualche decennio, ma non ancora giunto a compimento.

Con particolare riferimento al decentramento, rileva, anzitutto, la "legge ponte", che, in ordine alle nuove costruzioni insistenti sul demanio marittimo, ha imposto l'ottenimento di una licenza (edilizia) comunale, in aggiunta, dunque, alla concessione, imputabile alla amministrazione marittima. Su questa linea, peraltro, si colloca anche la legge n.

importino attrezzature non fisse e completamente amovibili». Si noti, inoltre, che la critica sollevata dall'Autore è condivisa anche da F. Palazzotto, *Il divieto del rinnovo automatico delle concessioni*, in *Il diritto amministrativo*, 1, 2014, p. 33. Per un quadro aggiornato della normativa presente nel Codice della navigazione, si rimanda alla consultazione di un codice aggiornato. Si rivela utile, in questo senso, L. Tullio (a cura di), *Codice della navigazione con le principali leggi complementari e convenzioni internazionali*; 13 ed., Milano, Giuffrè, 2017.

²⁶⁸ Sul punto, si vd. *infra*.

²⁶⁹ Al riguardo, si rimanda alla lettura di G. Lami, *Proprietà demaniale e gestione delle coste. Il contributo della giurisprudenza alla costruzione di nuove categorie giuridiche e alla definizione del ruolo di regioni ed enti locali*, cit., p. 359 ss., nonché alla giurisprudenza richiamata nel presente lavoro.

²⁷⁰ Al riguardo, si vedano le riflessioni conclusive, ivi comprese le connesse note bibliografiche, contenute nel primo paragrafo del presente capitolo.

10/1977 (c.d. “legge sui suoli”), che, in relazione alle trasformazioni urbanistiche, ha richiesto, invece, un’apposita concessione sindacale, da aggiungere, anche in questo caso, alla concessione demaniale marittima e, più in generale, i successivi interventi in materia urbanistica.

Un ulteriore elemento di interesse è dato dall’articolo 59, d.P.R. n. 616/1977, con il quale il legislatore dispone la “delega” alle regioni delle funzioni amministrative, aventi specificamente finalità turistico-ricreative, insistenti sul demanio marittimo, nonché sulle aree demaniali immediatamente prospicienti e sulle aree afferenti al demanio lacuale e fluviale, restando ferme le funzioni di spettanza statale, relative alla navigazione marittima, alla sicurezza nazionale, alla polizia doganale e ai porti²⁷¹. Si noti, tuttavia, che la previsione normativa, sebbene tenga conto di un pieno coinvolgimento degli enti regionali nella gestione del demanio marittimo (e non solo), fatica a dispiegare i propri effetti giuridici, in ragione della tardiva adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi contemplato – sopraggiunta solamente nel 1995, ben diciassette anni dopo il termine previsto dalla norma e comunque foriera di un notevole contenzioso giurisdizionale – che avrebbe dovuto indicare le «aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima» e, dunque, delimitare i confini tra le competenze statuali e regionali²⁷².

²⁷¹ Al riguardo, vale la pena di riportare integralmente l’art. 59, d.P.R. n. 616/1977, rubricato “Demanio marittimo, lacuale e fluviale”, in base al quale «(s)ono delegate alle regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l’utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative. Sono escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale. La delega di cui al comma precedente non si applica ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima. L’identificazione delle aree predette è effettuata, entro il 31 dicembre 1978, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la difesa, per la marina mercantile e per le finanze, sentite le regioni interessate. Col medesimo procedimento l’elenco delle aree predette può essere modificato».

²⁷² Su questi profili si rimanda alla lettura di G. Lami, *Proprietà demaniale e gestione delle coste. Il contributo della giurisprudenza alla costruzione di nuove categorie giuridiche e alla definizione del ruolo di regioni ed enti locali*, cit., p. 117 ss.

In questa prospettiva, un più chiaro e deciso intervento legislativo trova conferma nel d.lgs. n. 112/1998, che rientra nel più ampio disegno di riforma delineato dalla l. n. 59/1997, avente ad oggetto, per l'appunto, la «(d)elega al governo per il conferimento [si badi non più mera “delega”, come prevista nel d.P.R. n. 616/1977] di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, [nonché] la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

Per quanto più di interesse, il richiamato decreto delegato – che sintetizza l'attuale regime amministrativo e, in parte, gestionale, afferente alle aree demaniali marittime²⁷³ – conferisce in capo alle regioni le funzioni relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale con finalità diverse da quelle relative all'approvvigionamento di fonti di energia, che risultano confermate in capo allo Stato²⁷⁴. Sempre nel quadro delineato dalla legge delega, inoltre, il combinato disposto di cui all'art. 1 e 42, d.lgs. n. 96/1999, prevede che le richiamate funzioni vengano esercitate dai comuni, in attesa della adozione delle leggi regionali relative riparto di competenza tra enti²⁷⁵.

Intanto, con il già richiamato d.l. n. 400/1993, convertito con modificazioni dalla l. n. 494/1993, il legislatore nazionale, da un lato, tipizza le concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, confermando, implicitamente, la rilevanza economica del bene o, meglio delle utilità che sottende, dall'altro, attribuisce, in via ordinaria, in capo

²⁷³ In questo senso si esprime N. Greco, *Il turismo in Europa e nelle aree costiere italiane*, cit., p. 706.

²⁷⁴ In questo senso, si noti, peraltro, che, come osservato da F.G. Scoca, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *La gestione del demanio marittimo, dallo Stato, alle regioni, ai comuni*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 16 «viene ampliato enormemente l'oggetto su cui cadono le funzioni, perché si passa dal litorale marino, con le aree immediatamente prospicienti, che costituiva l'oggetto della delega del 1977, a tutti i beni del demanio marittimo, comprese anche le zone di mare territoriale. In realtà quindi c'è un conferimento estremamente ampio, quanto all'oggetto, ma anche sotto il profilo delle finalità si riscontra un enorme allargamento perché, mentre nel 1977 le funzioni delegate riguardavano soltanto l'utilizzazione a fini turistici e ricreativi, viceversa nel 1998 tutte le finalità, quindi tutte le funzioni inerenti al raggiungimento di queste finalità, sono trasferite alle regioni e agli enti locali, tranne per quello che riguarda l'approvvigionamento delle fonti di energia (che costituisce un'esclusione dal conferimento, sotto il profilo funzionale, estremamente limitata)».

²⁷⁵ In ordine alle funzioni regionali e locali relative al demanio marittimo, si vd. F. Gualtieri, *La regolazione regionale e locale tra pianificazione e gestione*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 71 ss.

alle regioni un potere pianificatorio sulle aree demaniali, destinato, peraltro, a trovare sviluppo sovente nella pianificazione attuativa di livello comunale.

Con questi interventi, dunque, poi consolidati anche nella nuova impostazione del testo costituzionale, successiva alla riforma del 2001, le regioni e gli enti locali assurgono a protagonisti della fase di gestione del demanio marittimo, come confermato, tra l'altro, anche nella prassi applicativa.

Cionondimeno, in un'ottica complessiva, il quadro giuridico sotteso alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative presenta delle vistose opacità, derivanti, in specie, dalla difficile coesistenza tra le risalenti disposizioni codicistiche e le connesse norme a trazione centralista, che riconducono in capo alla amministrazione statale la titolarità delle funzioni proprietarie, specie in tema di autotutela, delimitazione, sdemanializzazione, determinazione e percezione dei canoni concessori e il nuovo impianto "federalista", che, invece, ammetterebbe una più fattiva partecipazione dei livelli di governo regionali e locali. Al riguardo, appare emblematica la sentenza della Corte costituzionale 5-9 maggio 2003, n. 150, con la quale i giudici, all'indomani della riforma del 2001, affermano che «la nozione di demanio marittimo, un tempo espressiva di funzioni facenti capo esclusivamente allo Stato, con lo sviluppo delle autonomie è divenuta espressiva di una pluralità di funzioni, alcune delle quali rimaste allo Stato, altre "delegate" ai Comuni ed alle Regioni, altre ancora "conferite" alle Regioni»²⁷⁶.

²⁷⁶ Al riguardo, si cfr. Corte costituzionale 5-9 maggio 2003, n. 150. Per un commento alla sentenza, si vd. G. Reale, *Titolarità del demanio marittimo e conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in tema di relativi rapporti concessori, alla luce della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Dir. trasp.*, 1, 2004, p. 139 ss. In ordine alle problematiche derivanti dal processo di decentramento amministrativo e costituzionale in materia di demanio marittimo, si rivelano di particolare interesse i contributi presenti nella opera collettanea AA.VV., *La gestione del demanio marittimo, dallo Stato, alle regioni, ai comuni*, Milano, Giuffrè, 2002. In una prospettiva più generale, peraltro, si vedano le considerazioni di M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 255, il quale ricollega alla materia dei "beni pubblici" «una normazione torrenziale e stratificata, frammentaria e disorganica, in vari punti lacunosa e di scarsissima qualità tecnica, che nell'arco di poco più di un decennio è stata capace di sferrare colpi violenti e provocare ferite profonde al sistema legislativo vigente e alle ricostruzioni teorico-sistematiche proposte, anche in tempi abbastanza recenti».

Si noti, peraltro, che tale conflittualità non sembra trovare risoluzione nel recente decreto legislativo n. 85/2010, relativo al c.d. “federalismo demaniale”, che, invero, contribuisce a rendere poco leggibile il quadro giuridico di riferimento²⁷⁷.

A complicare ulteriormente la vicenda delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, rilevano, inoltre, gli interventi legislativi varati a partire dai primi anni 90’ del secolo scorso, da parte del legislatore nazionale, volti a promuovere la stabilità delle assegnazioni.

In questo senso, occorre ricordare, innanzitutto, da un lato, l’articolo 2, d.l. n. 400/1993, conv. in l. n. 494/1993²⁷⁸, modificativo dell’art. 37, co. 2 e 3 del Codice della navigazione, che, per quanto di interesse, introduce nell’ordinamento il c.d. “diritto di insistenza”, vale a dire un diritto di prelazione in capo al concessionario uscente rispetto ad eventuali istanze presentate da terzi; dall’altro, l’art. 10, l. n. 88/2001, che modifica

²⁷⁷ Dalla lettura del decreto, infatti, non emerge con chiarezza quale sia la corretta distribuzione delle competenze tra gli enti. Gli artt. 3, co. 1, lett. a) e 5, infatti, dispongono il trasferimento del demanio marittimo (*ex* artt. 822 c.c. e 28 del codice della navigazione, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali) alle regioni, mentre l’art. 4, dispone che tali beni «restano assoggettati al regime stabilito dal codice civile, nonché alla disciplina di tutela e salvaguardia dettata dal medesimo codice, dal codice della navigazione, dalle leggi regionali e statali e dalle norme comunitarie di settore, con particolare riguardo a quelle di tutela della concorrenza». Ad ogni modo, sembra debba prevalere quest’ultima disposizione prescrittiva, come si evince anche dalla lettura dell’art. 56-bis, in part. co. 1 e 10, d.lgs. 69/2013, nonché, da ultimo, confermato da M. Renna, *Federalismo demaniale e strumenti di valorizzazione dei beni pubblici*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, tomo II, Napoli, Edizione scientifica italiana, 2015, in part. p. 1332-1333. L’assunto, peraltro, trova conferma anche nella prassi, posto che, come riportato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome del 25 marzo 2015, nel documento intitolato *La posizione delle regioni sulla revisione e riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime*, p. 3, il trasferimento del demanio marittimo alle regioni, previsto nell’art. 5, d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, nei fatti, non è mai avvenuto. Più in generale, per un’analisi (critica) del decreto legislativo n. 85/2010 alla luce del quadro giuridico di riferimento, si vd. A. Lezzi, *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2011, p. 229 ss. e F. Scuto, *Il federalismo patrimoniale*, in *astrid-online.it*, 3, 2010, p. 1 ss.

²⁷⁸ In particolare, a norma dell’art. 02 «1. Il secondo e il terzo comma dell’articolo 37 del codice della navigazione sono sostituiti dai seguenti: “Al fine della tutela dell’ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico- ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili. È altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze. Qualora non ricorrano le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata”. 2. Dopo l’articolo 45 del codice della navigazione è inserito il seguente: “Art. 45-bis. - (Affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione). - Il concessionario, in casi eccezionali e per periodi determinati, previa autorizzazione dell’autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione. Previa autorizzazione dell’autorità competente, può essere altresì affidata ad altri soggetti la gestione di attività secondarie nell’ambito della concessione”.

l'art. 1, co. 2, d.l. n. 400/1993, conv. in l. n. 494/1993, stabilendo un termine sessennale di durata delle concessioni e – soprattutto – il “rinnovo automatico” del titolo per ulteriori sei anni, a fronte della mera richiesta avanzata da parte del concessionario²⁷⁹.

Questa impostazione, come noto, innescherà, sin da subito, dure critiche nel mondo istituzionale, dottrinario e giurisprudenziale, perché ritenuta lesiva di molteplici principi di natura proconcorrenziale, dando luogo, in particolare, ad una *querelle* tra il livello sovranazionale e nazionale, acuitasi nel recente passato, che vale la pena di sintetizzare.

Al riguardo, un utile punto di partenza può essere rinvenuto in relazione alla procedura di infrazione Sg(2009) D/00491, con cui la Commissione, in data 2 febbraio 2009, contesta all'Italia la violazione del diritto europeo e, più precisamente, la violazione del principio relativo alla libertà di stabilimento di cui all'art. 43 Tce (oggi art. 49 Tfu), per il tramite della disciplina di diritto interno, specie nella parte in cui riconosce in capo ai concessionari un diritto di insistenza. In risposta a tale contestazione, il governo italiano, allora, notifica alla Commissione l'art. 18, d.l. n. 194/2009, il quale dispone la soppressione dell'articolo 37, co. 2, secondo periodo, relativo al diritto di insistenza e, parallelamente, prevede un (primo) regime di proroga al 31 dicembre 2012 per le concessioni in essere al 30 dicembre 2009. A ciò segue anche la notifica della legge di conversione del d.l. n. 194/2009 ovverosia la legge 26 febbraio 2010, n. 25, la quale, tuttavia, disattende il contenuto del primo intervento, estendendo, nondimeno, il regime di proroga in essere al 31 dicembre 2015. Come rilevato dalla Commissione, infatti, la legge di conversione contiene all'art. 1, co. 18, d.l. n. 194/2009 un rinvio all'art. 1, co. 2, d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, il quale non era previsto nel d.l. n. 194/2009 e che, nella

²⁷⁹ In particolare, ai sensi dell'art. 10 (Disposizioni concernenti le concessioni dei beni demaniali marittimi) «1. Il comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, è sostituito dal seguente: “2. Le concessioni di cui al comma 1, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività, hanno durata di sei anni. Alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo il secondo comma dell'articolo 42 del codice della navigazione”. 2. All'articolo 45-bis del codice della navigazione le parole: “in casi eccezionali e per periodi determinati” sono soppresse.

fattispecie, ammetteva il “rinnovo automatico” delle concessioni demaniali ad ogni loro scadenza per ulteriori sei anni, a fronte di una mera richiesta del concessionario e fatto salvo il diritto di revoca di cui all’art. 42 del Codice della navigazione. Si trattava, in sostanza, di una misura che privava di qualsiasi effetto utile il testo del decreto legge, contrastando, in particolare, con le previsioni di cui all’art. 12 della direttiva 123/2006/Ce e 49 Tfeue. In questa prospettiva è da leggere la conseguente lettera di messa in mora complementare, adottata dalla Commissione, in data 10 maggio 2010, a cui, poi, il legislatore italiano risponde con l’adozione dell’art. 11, l. 15 dicembre 2011, n. 217 (c.d. “legge comunitaria”), che abroga l’art. 1, co. 2, d.l. n. 400/1993 e con esso il meccanismo del rinnovo automatico, delegando, altresì, il governo ad emanare, entro il 17 aprile 2013, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione ed il riordino della legislazione concernente le concessioni demaniali marittime. Ne consegue, in particolare, la chiusura della procedura di infrazione in data 27 febbraio 2012.

Ciononostante, la discussione sul tema delle concessioni e delle relative proroghe rimane vitale, specie a seguito dei successivi interventi legislativi nazionali, che alimenteranno, anche questa volta, polemiche e opinioni contrastanti. Ci si riferisce, innanzitutto, all’art. 34-*duodecies*, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, che modifica l’art. 1, co. 18, d.l. 194/2009, estendendo il regime di proroga fino al 31 dicembre 2020; in secondo luogo, rileva l’art. 1, co. 547, l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), che estende l’applicabilità dell’art. 1, co. 18, d.l. 194/2009 alle concessioni lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative e sportive, nonché alle concessioni per porti turistici, approdi e punti di ormeggio destinati alla nautica da diporto; di interesse, in ultimo, l’art. 7, commi 9-*septiesdecies*, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, recante “Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali”, che demanda alle regioni la ricognizione delle rispettive fasce costiere «finalizzata anche alla proposta di revisione organica delle zone di demanio marittimo ricadenti nei propri territori».

Non occorre dimenticare, inoltre, che sulla scia di questi interventi si innesta la sentenza del 14 luglio 2016, volta a consacrare i principi europei di natura proconcorrenziale in ordine alla vicenda in esame, la quale, tuttavia, come ben noto, malgrado le aspettative di molti, non trova eco sul piano interno. Ad essa, infatti, il legislatore nazionale risponde, repentinamente, con un intervento di segno opposto – l’art. 24, co. 3-*septies*, d.l. 24 giugno 2016, n. 113 – che procrastina, di fatto *sine die*, l’impegno – più volte dichiarato, ma mai attuato – di riordinare complessivamente la materia²⁸⁰. In questa prospettiva, in ultimo, si staglia il recentissimo disegno di legge recante «Delega al governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo», che, peraltro, condensa molte delle indicazioni prospettate nella richiamata sentenza²⁸¹.

In conclusione, quanto complessivamente emerso induce a ritenere auspicabile un intervento di riforma e razionalizzazione della figura in esame e del connesso quadro giuridico di riferimento, che, in effetti, risulta stratificato, in parte obsoleto, nonché opaco e contraddittorio in più punti. In questa prospettiva, pertanto, pare utile indirizzare le riflessioni che seguono. Parimenti, occorrerà capire se, con riferimento all’istituto in esame, siano già prefigurabili soluzioni coerenti con il quadro giuridico interno e, al contempo, conformi al modello di Gizc.

²⁸⁰ L’articolo 24, co. 3-*septies*, d.l. n. 113/2016, infatti, dispone che «Nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l’interesse pubblico all’ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all’articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25».

²⁸¹ Si cfr. *Concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo*, A.C. 4302, Dossier n° 559 - Schede di lettura 30 marzo 2017.

Capitolo Terzo

RIPENSARE LA TUTELA DELLE COSTE IN ITALIA NELLA PROSPETTIVA DELLA GIZC

SOMMARIO: 1. Le politiche settoriali entro il modello di Gizc: brevi premesse sulla “*reductio ad unitatem*”. – 2. Profili ricostruttivi in ordine al tema della difesa delle coste. – 2.1. Il livello legislativo e la derogabilità *in melius* degli standard statali. – 2.2. Il livello amministrativo: alcune riflessioni e indicazioni *pro futuro* sulla pianificazione di bacino distrettuale. – 2.3. (Segue). ...e sulla pianificazione stralcio, nonché sul coordinamento tra piani posti a difesa del suolo. – 3. La tutela dei beni ed areali pubblici insistenti sul suolo costiero mediante atti a carattere puntuale: cenni su alcune esperienze e strumenti giuridici per il rafforzamento e l’integrazione delle previsioni pianificatorie. – 4. La tutela del paesaggio entro il modello della Gizc ovvero la tutela delle aree costiere attraverso i piani paesaggistici. – 5. Ripensare le concessioni di spiaggia. – 5.1. I capisaldi della sentenza della Corte di giustizia 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15. – 5.2. (Segue). ... e la (non) risposta del legislatore nazionale: gli scenari aperti e le ipotesi applicative rinvenibili nel nuovo codice dei contratti pubblici. – 5.3. Riassumendo e concludendo. – 6. La protezione “integrale” delle coste mediante le “aree marine protette”: le potenzialità dell’istituto e le principali criticità ordinarie. – 6.1. Un’introduzione. – 6.2. Il procedimento istitutivo delle aree marine protette *de iure condito*: profili ricostruttivi. – 6.3. Il procedimento istitutivo delle aree marine protette: alcune riflessioni *de iure condito* e *de iure condendo* alla luce delle esperienze della Costa del Monte Conero e Grotte di Ripalta-Torre Calderina. – 6.4. La gestione delle aree marine protette: profili ricostruttivi, con particolare riferimento ai “nodi” del meccanismo di affidamento. – 6.5. La gestione delle concessioni demaniali marittime nelle aree marine protette: la prevalenza della “tesi regionalista” e l’importanza della “tesi statalista” ovvero la “confusione” tra i modelli di gestione del territorio costiero.

1. Le politiche settoriali entro il modello di Gizc: brevi premesse sulla “reductio ad unitatem”

Attesa l’impostazione della presente ricerca, occorre, in questa fase, approcciare un tentativo ricostruttivo, capace di configurare i richiamati blocchi settoriali entro lo schema di Gizc, emerso a livello sovranazionale. Detto in altri termini, il lavoro che segue ambisce a declinare il modello di Gizc sul piano dell’ordinamento interno, fornendo spunti utili ai fini di un inquadramento organico (dal punto di vista teorico e giuridico) del tema della gestione ovvero del governo delle coste e tracciando – per

quanto possibile – delle concrete ipotesi applicative, aventi carattere prevalentemente sistemico-nazionale²⁸².

In questa prospettiva, si rivela fondamentale guardare sia al contenuto del Protocollo di Madrid, posto che assurge a riferimento fondamentale ai fini dell'indagine, specie perché connotato, al contempo, da coerenza e flessibilità (oltre che da effettività) sia agli sviluppi, tanto effettivi quanto potenziali, delle discipline settoriali sul piano dell'ordinamento interno, che paiono trovare – come già chiarito – un momento di sintesi, da un lato, nell'urbanistica e nel governo del territorio, dall'altro, nel modello di protezione integrale della natura. Più in particolare, l'analisi che si propone, oltre a ricercare soluzioni fondate sul diritto positivo, mira, altresì, ad intercettare fenomeni invalsi nella prassi, nonché a prospettare scenari inediti *de iure condito* e *de iure condendo*, che si rivelino idonei a recepire il modello in esame sul piano nazionale. In tale ambito, peraltro, particolare enfasi verrà riposta sulla pianificazione ad incidenza territoriale, che rappresenta l'imprescindibile elemento di congiunzione tra la previa attività legislativa e l'attività di provvedimentazione puntuale²⁸³. Conseguentemente, occorrerà indugiare sul fenomeno delle concessioni demaniali marittime, che costituisce un aspetto centrale, talvolta (ingiustificatamente) assorbente, della discussione afferente

²⁸² Al riguardo, infatti, occorre notare che, nell'ordinamento interno, già emergono esperienze di Gize, sebbene solamente a livello delle diverse autonomie territoriali (risultano emblematiche, in questo senso, le esperienze sarda e pugliese, in ordine alle quali si rimanda alla lettura di E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., p. 68-77). Cionondimeno, ciò che manca e su cui è massimamente proiettata la presente ricerca attiene alla possibile configurazione di un sistema coerente, diffuso sull'intero territorio nazionale.

Con riferimento al tema – più generale – del governo del territorio, tuttavia, è noto che tentativi ricostruttivi sono piuttosto frequenti in dottrina, atteso che, per riprendere le parole di P. Urbani, *Gli strumenti della pianificazione territoriale e ambientale*, in *giustamm.it*, 6, 2006 «(e)siste [...] un problema di riunificazione delle discipline attorno ad un fenomeno unitario che è il territorio di riferimento». Al riguardo, si vedano, ad esempio, i recenti lavori di G. Soricelli, *Il "governo del territorio": nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2016, p. 663 ss. e P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 50 ss., con particolare riferimento, in quest'ultimo caso, ai profili pianificatori.

²⁸³ Similmente si esprimono M. D'Orsogna, *Pianificazione e programmazione*, cit., p. 4300 e P.L. Portaluri, *Il principio di pianificazione*, cit., p. 453. In coerenza con quanto sostenuto, inoltre, appaiono significative le parole di G. Della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 200, p. 60, secondo cui la pianificazione è uno «strumento di razionalizzazione dell'azione dei pubblici poteri nelle odierne società complesse».

alla gestione delle coste (*rectius* zone costiere)²⁸⁴. Parimenti, si rivelerà fondamentale prestare attenzione ad alcune iniziative, processi e singoli dispositivi giuridici, specificamente incentrati sulla valorizzazione e gestione puntuale di singoli beni pubblici, idonei ad arricchire le possibili soluzioni configurabili per la tutela delle aree costiere.

2. Profili ricostruttivi in ordine al tema della difesa delle coste

2.1. Il livello legislativo e la derogabilità in melius degli standard statali

In ordine al tema della tutela (*lato sensu*) del suolo costiero, il Protocollo di Madrid prefigura due distinti scenari di intervento pubblico, volti da un lato a preservare e/o difendere la complessa risorsa naturale, essenzialmente dal punto di vista idraulico e (soprattutto) idrogeologico dall'altro a riconfigurare (con modalità anche sensibilmente differenti, in ordine ad una pluralità di fattori) parte del patrimonio pubblico e privato esistente; tutto questo – si noti – in parziale conformità rispetto a quanto sancito nella legislazione sovranazionale, nazionale e sub-nazionale e in coerenza con alcune esperienze già in atto sul piano dell'ordinamento interno.

Muovendo dall'analisi del primo profilo, giova premettere che, in mancanza di una espressa definizione di suolo all'interno del documento pattizio – ove, in effetti, il lemma è richiamato solamente in due occasioni con valore “metagiuridico”²⁸⁵ – sembra invocabile la nozione accolta sul piano interno – potenzialmente molto ampia – rinvenibile nell'art. 5, co. 1, d.lgs. n. 152/2006²⁸⁶, la quale, similmente a quanto

²⁸⁴ In effetti, non sembra inutile sottolineare che, nella prospettiva della Gizc, il tema della gestione delle coste non può essere ricondotto riduttivamente alla gestione del demanio, posto che tale porzione di areale rappresenta solo uno degli elementi terrestri da tenere in considerazione, oltre alla parte marina, ai fini dell'applicazione del modello gestionale.

²⁸⁵ Si vd. rispettivamente l'art. 9, rubricato “attività economiche”, che, al comma 2, lett. a), con specifico riferimento al settore dell'agricoltura e industria, impegna le Parti a «garantire un elevato livello di tutela ambientale nella scelta dell'ubicazione e nell'esercizio delle attività agricole e industriali, al fine di preservare gli ecosistemi e i paesaggi costieri e prevenire l'inquinamento del mare, dell'acqua, dell'aria e del suolo» e l'art. 20, co. 2, rubricato “politica fondiaria”, che risulta funzionale a «garantire la gestione sostenibile del suolo pubblico e privato delle zone costiere».

²⁸⁶ Al riguardo, vale la pena di ricordare che, a norma dell'art. 5, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, il suolo è definito come «lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la

riscontrato con riferimento alla nozione di zona costiera, presente nel Protocollo di Madrid, richiama alla mente, anzitutto, un complesso ecosistemico, determinato essenzialmente dalla stretta interrelazione tra le risorse idriche e le risorse terrestri ovvero, detto in altri termini, tra elementi naturali, dunque, abiotici e biotici, ivi inclusi gli esseri viventi²⁸⁷. Come noto, tale definizione – che, in tal senso, vivifica uno dei principi cardine caratterizzanti la Gisc, sanciti nell’atto internazionale²⁸⁸ – prelude ad un sistema regolativo complesso, imperniato sul piano di bacino distrettuale, posto a presidio delle risorse idriche e delle risorse terrestri, intese nella loro complementarietà, rappresentando una novità significativa nel panorama nazionale in ordine al concepimento di forme di tutela ambientale particolarmente progredite²⁸⁹, peraltro,

superficie», costituito, altresì, da ulteriori elementi naturali, quali «componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi».

²⁸⁷ In questo senso, la norma, allineandosi ad altri dispositivi più o meno recenti del diritto positivo, disvela un (sempre crescente) interesse alle dinamiche ecologiche, da parte dei legislatori (nazionale e regionali), confermando, l'utilità di una stretta interrelazione tra le scienze giuridiche e le scienze ecologiche, posta in evidenza dalla dottrina che più si è interessata a questi fenomeni. In tal senso, con specifico riferimento al concetto di suolo, che sopravanza rispetto alla più circoscritta espressione di territorio, intesa eminentemente quale “piattaforma insediativa”, si vedano le riflessioni di F. Giglioni, *La regolazione del consumo di suolo nelle prime esperienze delle città metropolitane*, in *Working papers - Urban@it*, 2, 2016, p. 3, E. Boscolo, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, cit., in part., p. 131 e E. Boscolo, *Il consumo di suolo: limitare il depauperamento di un bene comune in appartenenza privata*, in *labsus.it*, 2016.

Più in generale, sulla rilevanza di questa interrelazione, in campo ambientale, si cfr. il lavoro di M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, cit. Si vd., inoltre, M. Monteduro e S. Tommasi, *Paradigmi giuridici di realizzazione del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi* (Atti del 9° Convegno Nazionale Sisdic, Napoli, 8-9-10 maggio 2014, in ricordo di Giovanni Gabrielli), Collana della Società italiana degli studiosi del diritto civile (Sisdic), Esi, 2015, p. 161 ss. e M. Monteduro, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, in *giustamm.it*, 6, 2014.

²⁸⁸ Ci si riferisce alla disposizione di cui all'art. 6 (rubricato “Principi generali della gestione integrata delle zone costiere”), co. 1, lett. a), a norma del quale, in specie «(n)ell’attuazione del presente protocollo [...] (o)ccorre prendere in particolare considerazione il patrimonio biologico e le dinamiche e il funzionamento naturali della zona intercotidale, nonché la complementarietà e l’interdipendenza della parte marina e di quella terrestre, che costituiscono un’unica entità».

²⁸⁹ In questi termini, si esprime E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità – La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., in part. p. 384-386, il quale, nondimeno, richiama in proposito le parole di A. Crosetti, *Difesa del suolo*, in *Dig. Disc. Pubbl. Agg.*, II, Torino, 2005, p. 579 ss., secondo cui «il piano di bacino distrettuale è chiamato alla composizione sistemica delle politiche idriche e delle politiche dei suoli in una prospettiva di “governo delle risorse”, che non vuole limitarsi alla mera protezione del suolo e delle acque, ma li concepisce come beni da utilizzare in modo razionale in funzione dello sviluppo economico e sociale con conseguenti problemi di compatibilità tra fruizione e salvaguardia».

anche in ragione del previsto ricorso alla Vas, ex art. 66, co. 1, d.lgs. n. 152/2006²⁹⁰. Cionondimeno, è altrettanto noto che tale impostazione – calata nella disciplina prevista nella “Parte terza” del d.lgs. n. 152/2006 e massimamente orientata al perseguimento dello sviluppo sostenibile – oltre a non trovare (ancora) piena e diffusa applicazione in ambito nazionale²⁹¹, si sviluppa lungo traiettorie funzionali più circoscritte, che concernono, in particolare, la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione (Sezione I), la tutela delle acque dall’inquinamento (Sezione II) e la gestione delle risorse idriche (Sezione III)²⁹². Tra queste, come anticipato, desta particolare interesse, in questa sede, il profilo funzionale afferente alla difesa del suolo, sotteso tanto alla richiamata disciplina sovranazionale quanto alla disciplina nazionale, peraltro, non riduttivamente al (fondamentale) d.lgs. n. 152/2006 (in particolare dalla Parte III, Sezione I).

In questa prospettiva, muovendo dall’analisi della disciplina sovranazionale, risaltano le disposizioni volte a «prevenire e/o ridurre gli effetti dei rischi naturali [...] che possono essere provocati da attività naturali o umane», ben sintetizzate nell’art. 5, co. 1, lett.

²⁹⁰ In effetti, la norma richiamata prevede che «(i) piani di bacino, prima della loro approvazione, sono sottoposti a valutazione ambientale strategica (Vas) in sede statale, secondo la procedura prevista dalla parte seconda del presente decreto». Al riguardo, sembrano utili i rilievi formulati da G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *pausania.it*, 2006, p. 1 ss., consultabile anche in G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Il Foro amministrativo*, 1, 2006, 298 ss., il quale, in particolare, sostiene che «(s)i tratta di una valutazione di primaria importanza non solo per la natura del giudizio ma anche sotto il profilo procedimentale, in quanto viene a condizionare l’approvazione finale del piano di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 66, co. 6) e di E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità – La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., p. 390-391, il quale, afferma che «la sottoposizione ad una valutazione ambientale [...] di un piano dedicato al governo di una risorsa ambientale potrebbe apparire ridondante (in fondo si tratta già di un piano “ambientale”): vanno tuttavia attentamente considerati, anche alla luce delle prime esperienze di applicazione della Vas, almeno due profili assai rilevanti. Per un verso, la procedura di Vas [...] rafforza ulteriormente il vincolo a favorire la partecipazione diffusa, andando oltre le previsioni finalizzate a tale obiettivo espresse dall’art. 66 con specifico riferimento al piano di bacino distrettuale; per altro verso, la procedura di Vas rende strutturale il metodo di decisione fondato sul confronto tra più scenari. La sottoposizione del piano a Vas modifica dunque ab intrinseco la struttura del procedimento pianificatorio nel senso di una maggior democratizzazione e di una sempre maggiore analitica oggettivizzazione degli elementi che orientano la decisione (anche mediante la discretizzazione tra più scenari)».

²⁹¹ Sul punto, si vedano le recenti riflessioni di M. De Benedetto, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d’ambito. I rapporti con l’Aeegsi*, cit., p. 1 ss. e, più in generale, P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., p. 667 ss.

²⁹² Ci si riferisce rispettivamente alle sezioni I, II e III della Parte terza, recante «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche».

e)²⁹³. Si tratta di misure meglio esplicitate all'interno dell'apposita Parte IV del Protocollo di Madrid, rubricato "Rischi che interessano le zone costiere", ove, tra l'altro, assume particolare rilevanza il fenomeno della erosione costiera, in ragione – evidentemente – della sua specificità rispetto a quello, più generale, del consumo di suolo²⁹⁴. Al riguardo, si noti che, se lette prospetticamente, tali disposizioni sembrano riflettere non solo (e non tanto) l'esigenza di preservare gli areali costieri in chiave ecocentrica, ma anche (e soprattutto) antropocentrica, imponendo la piena applicazione dei principi di prevenzione e precauzione²⁹⁵, volta, in particolare, ad assicurare, oltre

²⁹³ Un siffatto approccio cautelativo si evince, peraltro, sin dalla premessa al documento, ove, in particolare, emerge la necessità di «ridurre l'impatto negativo dei fenomeni naturali».

²⁹⁴ In tale ambito, comunque, rivestono particolare rilevanza gli articoli 22 e 23, rubricati rispettivamente "rischi naturali" e "erosione costiera", posto che l'art. 24, rubricato "risposta ai disastri naturali", incide massimamente sul piano della cooperazione internazionale. In particolare, il primo prevede che «(n)ell'ambito delle strategie nazionali per la gestione integrata delle zone costiere, le parti elaborano politiche di prevenzione dei rischi naturali. A tal fine esse realizzano valutazioni di vulnerabilità e di rischio delle zone costiere e adottano misure di prevenzione, mitigazione e adattamento intese a far fronte alle conseguenze dei disastri naturali, in particolare dei cambiamenti climatici». Il secondo, invece, che «1. In conformità degli obiettivi e dei principi enunciati agli articoli 5 e 6 del presente protocollo, le parti, al fine di prevenire e mitigare più efficacemente l'impatto negativo dell'erosione costiera, si impegnano ad adottare le misure necessarie per preservare o ripristinare la capacità naturale della costa di adattarsi ai cambiamenti, includendo quelli provocati dall'innalzamento del livello del mare. 2. Nell'esaminare nuove opere o attività nelle zone costiere, comprese le opere marittime e gli interventi di difesa costiera, le parti tengono in particolare considerazione gli effetti negativi dell'erosione costiera e i costi diretti e indiretti che potrebbero derivarne. In relazione alle attività e alle strutture esistenti, le parti adottano misure intese a ridurre al minimo gli effetti sull'erosione costiera. 3. Le parti si impegnano a prevenire gli impatti dell'erosione costiera attraverso la gestione integrata delle attività e segnatamente l'adozione di misure specifiche per i sedimenti costieri e le opere costiere. 4. Le parti si impegnano a condividere i dati scientifici atti a migliorare le conoscenze sullo stato, l'evoluzione e gli impatti dell'erosione costiera». Si noti, inoltre, che, nel Protocollo di Madrid, figurano ulteriori disposizioni concepite in funzione della tutela del suolo. Di rilievo, al riguardo, l'art. 9, co. 2, lett. e), il quale prevede che le Parti, nell'utilizzo di risorse naturali specifiche, concordano nel «subordinare ad autorizzazione preventiva l'escavazione e l'estrazione di minerali, compreso l'utilizzo di acqua di mare negli impianti di desalinizzazione e lo sfruttamento di materiale inerte; [...] disciplinare l'estrazione di sabbia, compresi i sedimenti marini e fluviali e di vietare tale attività laddove possa verosimilmente perturbare l'equilibrio degli ecosistemi costieri; [...] monitorare le falde acquifere costiere e le zone dinamiche di contatto o interfaccia tra acque dolci e salate, che possono essere danneggiate dall'estrazione di acque sotterranee o da scarichi nell'ambiente naturale.

²⁹⁵ Al riguardo, tornano utili le precisazioni di M. Montini, *Profili di diritto internazionale*, cit., p. 34, il quale afferma che «vi è una differenza fondamentale tra i due principi, legata allo specifico oggetto di tutela, in quanto mentre il principio di [precauzione] è focalizzato essenzialmente sui limiti all'esercizio della sovranità territoriale, il principio di prevenzione si occupa direttamente della prevenzione dei danni all'ambiente inteso in senso lato. Il principio di prevenzione si differenzia inoltre dal principio di precauzione [...] in quanto, pur condividendo con esso il carattere anticipatorio rispetto all'eventuale verificarsi del danno, si applica a situazioni in cui il rischio ambientale in questione è scientificamente provato e non esiste solamente un mero principio di prova a sostegno dell'azione anticipatoria». Più sinteticamente, si tenga conto altresì delle parole di R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2018, in part. p. 10, secondo cui «il

alla tutela ecologico-ambientale, in via precipua, l'incolumità pubblica, nonché, più estensivamente, la salute degli esseri umani²⁹⁶.

Trattasi di un'impostazione che – come accennato – trova sostanziale conferma nella disciplina positiva di diritto interno, con riflessi evidenti sul sistema della pianificazione (specie di bacino).

Prima di indugiare su quest'ultimo profilo, comunque – che riveste, chiaramente, un interesse precipuo ai fini della presente indagine – sembra utile una precisazione di carattere più generale. In tal senso, giova richiamare l'importante sentenza n. 232/2009, adottata dalla Corte costituzionale, con la quale i giudici, in ordine al tema della difesa del suolo, hanno affermato la potestà legislativa esclusiva statale, in quanto riconducibile alla tutela dell'ambiente *ex art. 117, Cost. co. 2, lett. s)*²⁹⁷. Al riguardo, vale la pena di evidenziare che siffatta statuizione, sebbene riconosca, in ordine ai profili di difesa del suolo, una primaria competenza legislativa statale, condensata, anzitutto, nel d.lgs. n. 152/2006 – il quale, in tale ambito, assurge a fonte (primaria) fondamentale, dopo aver abrogato la precedente l. n. 183/1989, recante “Norme per il

principio di precauzione deve essere distinto [...] da quello di prevenzione [...] giacché il primo è ritenuto operante in situazioni caratterizzate da incertezza scientifica, mentre il secondo opera con riguardo a danni (non temuti come nel principio di precauzione, bensì solamente) potenziali». In ordine alla distinzione tra i due principi, si vedano anche le riflessioni di N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 22.

²⁹⁶ In questo senso, se è vero – come ricorda M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 79 – che il principio di precauzione presenta molteplici sfaccettature, sembra nondimeno profilabile una siffatta interpretazione, specie alla luce del disposto di cui all'art. 301, co.1, d.lgs. n. 152/2006, a norma del quale «(i)n applicazione del principio di precauzione di cui all'ar. 174, paragrafo 2 del Trattato Ce, in caso di pericolo, anche solo potenziali, per la salute umana e l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione».

²⁹⁷ In ordine ai plurimi giudizi di legittimità promossi dalle regioni ricorrenti dinanzi alla Corte costituzionale, concernenti molteplici disposizioni del d.lgs. n. 152/2006, quasi tutte riconducibili alla Parte terza, Sezione I, sembra utile richiamare le parole di M. De Giorgi, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di “tutela dell'ambiente”*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2010, p. 419-420, la quale ricorda che la Corte «dichiarava illegittime [solo] alcune delle disposizioni impugnate nella parte in cui non prevedono il previo parere della Conferenza unificata. [...] Si trattava: a) dell'attribuzione al presidente del Consiglio dei Ministri dell'approvazione del programma nazionale di intervento in materia di difesa del suolo; b) dell'attribuzione al Ministro dell'ambiente delle funzioni di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo; c) della competenza del Ministro dell'ambiente a identificare le “linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali”».

riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”, peraltro, confermata nelle sue linee essenziali nel nuovo testo – come in parte già chiarito²⁹⁸, sembra debba essere letta non in senso rigoroso, specie alla luce delle molteplici sfumature che contraddistinguono il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni in ordine alla tutela dell’ambiente e degli ecosistemi²⁹⁹, nonché della nozione aperta e “catalizzatrice” di governo del territorio inscritta nell’art. 117, Cost., che, in coerenza con pronunce anche recenti adottate dalla stessa Corte costituzionale, risulta idonea ad attrarre profili di tutela e interessi divergenti³⁰⁰, compresi quelli afferenti alla difesa del suolo, come confermato, tra l’altro, nella prassi applicativa³⁰¹.

Pertanto, alla luce di quanto complessivamente emerso, sembra possibile concludere che, (almeno) con riferimento alle disposizioni legislative nazionali attinenti «direttamente alla tutela delle condizioni e qualità intrinseche del suolo [(dunque) anche costiero]»³⁰², aventi (evidenti) ripercussioni sulla incolumità pubblica³⁰³, sia profilabile (oltre che ragionevole rimarcare la necessità di un) un generalizzato divieto di

²⁹⁸ Si vd. *supra*, in particolare § 2.2., capitolo II.

²⁹⁹ Sul punto, si rivelano particolarmente utili le riflessioni di M. Cecchetti, *La materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*, in *federalismi.it*, 7, 2009, efficacemente sintetizzate nelle pagine 25-32. Per una rassegna e un commento sulla giurisprudenza costituzionale pronunciata sul tema della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, nonché sulla connessa ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni, si cfr., inoltre, M. De Giorgi, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di “tutela dell’ambiente”*, cit., p. 405 ss.; P. Maddalena, *L’interpretazione dell’art. 117 e dell’art. 118 della costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell’ambiente*, in *federalismi.it*, 9, 2010, p. 1 ss. e P. Maddalena, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell’ambiente*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1, 2012, p. 5 ss. Si vd., in ultimo, la recente analisi di F. Scalia, *Il carattere di «materia trasversale» della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *giustamm.it*, 6, 2017.

³⁰⁰ Da ultimo, si cfr. Corte costituzionale n. 105/2017, ove, in particolare, i giudici costituzionali sostengono (e ribadiscono) che il governo del territorio «come più volte affermato da questa Corte, concerne, in linea di principio, tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e, dunque, l’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio». Come richiamate nella stessa pronuncia, si vedano anche le sentenze n. 278 e n. 21 del 2010, 237 del 2009, n. 383 e n. 336 del 2005, oltre che, la già commentata sentenza n. 196/2004 (si vd. *supra* § 2.2., capitolo II).

³⁰¹ Al riguardo, tornano utili gli esempi riportati da P. Lombardi, *L’evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, in *Rqda*, 3, 2012, p. 135-137.

³⁰² Il virgolettato è tratto dalla sentenza n. 232/2009, adottata dalla Corte costituzionale.

³⁰³ Si cfr., in particolare, l’art. 56, d.lgs. n. 152/2006, che riveste una rilevanza centrale a tal riguardo.

attenuazione dei livelli ambientali stabiliti con legge statale e nondimeno configurabile una potestà regionale (anch'essa generale) in ordine alla introduzione di misure e livelli di tutela ambientale più rigorosi e restrittivi rispetto agli standard tracciati a livello statale³⁰⁴.

2.2. Il livello amministrativo: alcune riflessioni e indicazioni pro futuro sulla pianificazione di bacino distrettuale...

Muovendo da queste riflessioni, sembra ora possibile focalizzare più propriamente l'attenzione sul livello amministrativo nazionale, onde scorgere, in particolare, gli elementi di maggiore rilevanza e criticità ascrivibili alla funzione diretta alla difesa del suolo costiero (nondimeno, intesa eminentemente nei termini poc'anzi descritti), che si concreta essenzialmente mediante la messa a punto di atti di pianificazione (specie di bacino).

Come si evince chiaramente sin dalla lettura dell'art. 53, co. 3, Parte III, Sezione I, d.lgs. n. 152/2006, l'intervento pubblico posto a presidio del suolo (anche) costiero impegna tutti i livelli di governo, delineando un sistema articolato e complesso, tanto

³⁰⁴ Quanto affermato, tra l'altro, sembra coerente con le riflessioni, più generali, di P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 50 ss., la quale, nel tentativo di ricostruire i blocchi settoriali e l'urbanistica entro lo schema del governo del territorio, afferma che «(n)ell'ambito di questi interessi, ve ne sono alcuni che non possono non avere una posizione sovraordinata, e sono quelli che proteggono la stessa sopravvivenza umana: si pensi alla difesa del suolo (e dunque dell'uomo) da eventi che possono metterne a repentaglio l'esistenza. Questi interessi sono senz'altro dotati di valore assoluto e la loro cura non può non essere affidata all'autorità che è in grado di effettuarne il miglior apprezzamento. La consistenza di tali interessi è tale da non consentire alcuna mediazione: è questo il livello nel quale ancora è ben percepibile, quale codice genetico della tutela differenziata, un interesse che non accetta di essere comparato e può solo essere recepito per quello che è, condizionando così ogni scelta che ne discende. D'altra parte, mentre i vincoli che derivano dalle pianificazioni settoriali che hanno ad oggetto la sicurezza del territorio non sono di norma frutto di scelte discrezionali, ma al più sono espressione di discrezionalità tecnica, al contrario quelle di natura urbanistica sono caratterizzate da discrezionalità, spesso molto ampia». Su quest'ultima distinzione, peraltro, si cfr. M. Renna, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, cit., p. 715 ss.

dal punto di vista organizzativo³⁰⁵, quanto dal punto di vista strettamente operativo, nondimeno, connotato dal punto di vista funzionale³⁰⁶.

In tale ambito e coerentemente con le previsioni sancite nella direttiva 2000/60/Ce, giova rimarcare, comunque, che, stando a quanto previsto nel diritto positivo nazionale, la pianificazione di bacino distrettuale, adattata sulla scala del “distretto idrografico” – che rappresenta la «principale unità per la gestione dei bacini idrografici»³⁰⁷, questi ultimi, peraltro, già oggetto di disciplina mediante l’antesignata l. n. 183/1989 – assurge a strumento chiave del sistema, idoneo a contenere, in un’ampia cornice, i diversi strumenti di pianificazione ad incidenza territoriale insistenti sul territorio di riferimento. In effetti, il piano di bacino distrettuale, confermando ed estendendo su più vasta scala quanto già previsto nella l. n. 183/1989, costituisce, come ben si evince dalla lettura dell’art. 64, co. 4 eco. 5, d.lgs. n. 152/2006, il “contenitore generale”³⁰⁸ non solo

³⁰⁵ In ordine alle problematiche di natura organizzativa riconducibili al tema della difesa del suolo e delle acque, specie mediante la leva pianificatoria, si rivelano molto utili gli studi di Paolo Urbani, contenuti in P. Urbani, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2001, p. 199 ss. e P. Urbani, *La salvaguardia del territorio tra inerzia e frammentazione delle competenze*, in *giustamm.it*, 1, 2015.

³⁰⁶ Si noti che una siffatta connotazione traspare sin dalla sentenza n. 85/1990, con la quale i giudici costituzionali, pronunciandosi sulla legittimità della l. n. 183/1989, in gran parte trasfusa nella Parte III, Sezione I, d.lgs. n. 152/2006 e dunque senz’altro invocabile nel caso di specie, affermano che essa «predispone un’articolata disciplina volta al raggiungimento degli obiettivi della difesa del suolo, del risanamento delle acque, della fruizione e della gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, nonché della tutela degli aspetti ambientali ad essa connessi (art. 1, comma primo). Si tratta, in sostanza, di una legge che, come riconoscono l’Avvocatura dello Stato e alcune delle ricorrenti, non si propone in via principale di stabilire una nuova ripartizione di materie e di competenze fra Stato e regioni (o province autonome), ma fissa piuttosto un obiettivo – la difesa del suolo – da raggiungere attraverso una complessa pianificazione dei settori materiali coinvolti».

³⁰⁷ Si vd., in particolare, quanto previsto nell’art. 2, punto 15, direttiva 2000/60/Ce. Al riguardo si rivelano di particolare interesse le riflessioni di E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità – La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., p. 354-359, il quale, in particolare, riconduce al distretto una “unità amministrativa” contrapposta, idealmente, al bacino, che risulta caratterizzato, invece, dal punto di vista “fisico-ontologico”. Riprendendo le parole dell’Autore «(l)a soluzione espressa a livello comunitario, se interpretata con eccessiva rigidità, si esporrebbe a dei severi rilievi critici: l’impressione è tuttavia nel senso che nella Wfd il richiamo precettivo alla dimensione amministrativa del distretto non escluda affatto la persistenza di altre scale di intervento e che la chiave di volta dell’impostazione comunitaria sia rappresentata dal carattere multi e transcalare dei piani descritti entro il modello europeo dei politiche idriche».

³⁰⁸ Siffatta espressione è utilizzata da F. Zeviani Pallotta, *Le funzioni di coordinamento e i nuovi strumenti di prevenzione e risanamento ambientale* in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1990, p. 170, poi ripresa anche da G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *pausania.it*, 2006, p. 1 ss., consultabile anche in G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Il Foro amministrativo*, 1, 2006, p. 298 ss.

della pianificazione specificamente concepita a tutela del suolo e delle acque (nondimeno intese nella loro complementarietà) delineata nella Parte III, d.lgs. n. 152/2006, ma anche di quella ivi richiamata, seppure solo implicitamente (emblematico, a tal riguardo, appare il caso della pianificazione territoriale di coordinamento provinciale), nonché della pianificazione settoriale ascrivibile alle altre discipline settoriali e alla disciplina propriamente urbanistica. In questo senso, la disciplina delineata nel decreto delegato sembra prefigurare un “coordinamento a senso unico”³⁰⁹, rispetto agli altri strumenti di pianificazione, il quale, nondimeno, risulta “temperato” dalla possibile dichiarazione di immediata vincolatività delle prescrizioni sottese al piano di bacino distrettuale, utile a garantire la piena effettività del sistema nel suo complesso. Al riguardo, infatti, a fronte della incompiutezza del sistema di pianificazione su scala distrettuale, emerge con tutta evidenza il ruolo di “supplenza” integrativa e/o sostitutiva assolto dalla pianificazione *tout court*, *rectius* dagli atti di pianificazione, specie ad incidenza territoriale, concepiti ai diversi livelli di governo e di settore.

Ad ogni modo, prima di affrontare più compiutamente queste questioni, sembra utile porre in evidenza alcuni ulteriori profili caratterizzanti il piano di bacino distrettuale, con particolare riferimento alle implicazioni riconducibili alle aree costiere³¹⁰.

In questa prospettiva, tenendo a mente le fondamentali previsioni delineate nell’art. 65, d.lgs. n. 152/2006, ascrivibili al piano di bacino distrettuale, risalta, da un lato, la “funzione conoscitiva”³¹¹, idonea a raccogliere, entro «un quadro organizzato ed aggiornato», una vasta pluralità eterogenea di elementi, afferenti, al contempo, al “sistema fisico” territoriale, nonché alle “misure di conformazione del territorio” – specie tradotte in “vincoli” e “prescrizioni”, tanto eteronome, quanto propriamente

³⁰⁹ Così si esprime P. Lombardi, *L’evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, cit., p. 133.

³¹⁰ Si cfr., in particolare, il paragrafo successivo.

³¹¹ Si cfr., in particolare, quanto previsto nell’art. 55, d.lgs. n. 152/2006.

urbanistiche – oltre che autonomamente imposte dall’atto in parola, nondimeno contemplate negli strumenti di pianificazione settoriale ai diversi livelli³¹². Dall’altro lato, rileva la “funzione eminentemente precettiva”, che trova significativa espressione nel concepimento di direttive in ordine alla difesa del suolo, alla sistemazione idrogeologica ed idraulica e all’utilizzazione delle acque e dei suoli, come si evince chiaramente dalla lettura dell’art. 65, co. 3, lett. c), d.lgs. n. 152/2006.

Nel primo caso, dunque, il piano di bacino distrettuale prefigura uno strumento volto ad intercettare e, nondimeno, armonizzare i molteplici e variegati dispositivi giuridici di descrizione, caratterizzazione e conformazione del territorio, delineati nelle discipline settoriali (specie ad incidenza territoriale ed ambientale), contemplando, altresì, novità significative, anche con riferimento all’analisi delle acque costiere, le quali, tuttavia – è bene precisarlo – non sembrano sistematicamente incluse nella delimitazione delle aree afferenti al distretto, in evidente (e deprecabile) scostamento rispetto alle previsioni di cui all’art. 2, par. 15, direttiva 2000/60/UE³¹³. Nel secondo caso, invece, il piano profila un insieme di disposizioni, che talvolta assumono la forma della “direttiva” (in quanto tale, soggetta al recepimento), talaltra impongono un’automatica e diretta conformazione del suolo, con inevitabilmente obbligo di osservanza da parte delle autorità preposte alle (altre e diverse) attività di pianificazione ad incidenza territoriale, nonché, in alcuni casi, anche dai privati.

³¹² Per avere un’idea dell’ampia funzione conoscitiva astrattamente riconducibile a questo strumento, basti tenere a mente l’art. 65, co. 3, con riferimento alla lett. a) e f), a norma del quale il piano di bacino distrettuale contiene rispettivamente «il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli, relativi al distretto, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» e «la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d’uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell’ambiente».

³¹³ A darne evidenza è, innanzitutto, E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità – La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., in part. p. 379.

Per avere contezza di quanto asserito, inoltre, basti consultare la documentazione afferente ai distretti idrografici, presente nei rispettivi siti istituzionali. In alcuni casi, tuttavia, vale la pena di sottolineare che parte delle acque concernenti le zone costiere è interessata dall’attività di pianificazione. Si vd., ad esempio, con riferimento al distretto idrografico delle Alpi orientali, il “bacino scolante laguna di Venezia” oppure la “Laguna Marano Grado”.

Pertanto, anche alla luce di questi pochi cenni, risulta palpabile la centralità del piano di bacino distrettuale, in quanto idoneo ad incidere su tutto il territorio nazionale e dunque ad inglobare i diversi piani ad incidenza territoriale concepiti sul piano interno, nonché a prevalere su disposizioni prescrittive eventualmente contrastanti.

Cionondimeno, è altrettanto noto che il sistema di pianificazione di bacino distrettuale, delineato nella l. n. 152/2006 – così come modificata dalla l. 28 dicembre 2015, n. 221, il collegato ambientale alla legge di stabilità per il 2016, in ordine alla individuazione dei distretti (ridotti da otto a sette) e alla individuazione delle Autorità di bacino distrettuali – ancora oggi, non trova compiuta applicazione. È anche risaputo che questa *impasse*, oltre ad essere dettata da ragioni politiche³¹⁴, è dovuta alla oggettiva complessità sottesa al concepimento di questo strumento, peraltro già percepibile all'indomani della entrata in vigore della l. n. 183/1989, che ha aperto la strada allo sviluppo (in un primo momento solo per prassi) dei c.d. “piani stralcio” in luogo dei più complessi piani di bacino (alle diverse scale)³¹⁵.

Ebbene, questi rilievi rendono agevole lo svolgimento di alcune riflessioni (parzialmente) conclusive.

³¹⁴ In questi termini si esprime G.F. Cartei, *“Il suolo tra tutela e consumo”*. *Il testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione*, cit., p. 4-6.

³¹⁵ Al riguardo, valgono le considerazioni di P. Urbani, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, cit., p. 199 ss., il quale, in particolare, asserisce che «(l)'art. 17 della disciplina istitutiva [ovverosia la l. n. 183/1989] prevede una tale quantità di oggetti da disciplinare mediante questo strumento che la sua redazione si è rivelata subito impossibile; da qui l'introduzione di cosiddetti piani stralcio, funzionali alla soddisfazione di un interesse più specifico rispetto al complesso dei contenuti del piano di bacino generale o relativi a determinati “sottobacini” rispetto alla notevole ampiezza dei bacini di rilievo nazionale. Per fare un esempio il piano di assetto idrogeologico introdotto dal d.l. 180/1998 (c.d. “Sarno”) si ascrive a questa categoria di piani per settori funzionali di difesa del suolo, così come quello relativo alla disciplina delle aree di esondazione, mentre da ultimo vi è il piano di tutela delle acque introdotto dal d.lgs. 258/2000 (art. 42). Ma a questi vanno aggiunti piani tematici o relativi a sottobacini non indicati dalla legge ma derivanti da valutazioni che compie l'Autorità di bacino medesima: il piano stralcio per la fascia costiera, quello per la programmazione e utilizzazione delle acque superficiali e sotterranee, ecc.». In senso analogo, si vedano anche le più recenti osservazioni di P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 50 ss., secondo cui «(n)ell'ambito degli strumenti di difesa del suolo, primario rilievo spetta senz'altro alla pianificazione di bacino, che a livello generale ha ricevuto scarsa attuazione ma nell'ambito della quale importanza hanno acquisito i piani stralcio, come quello dell'assetto idrogeologico, che incide notevolmente sulle possibilità di trasformazione del territorio».

In particolare, la portata oggettivamente estensiva del piano di bacino distrettuale, deducibile dalla lettura del dato positivo (con riferimento tanto ai profili conoscitivi che prescrittivi) induce a ritenere auspicabile un intervento (solo) “minimale” e nondimeno “essenziale” da parte degli attori coinvolti nel concepimento di questo strumento, *in primis* da parte delle Autorità di bacino distrettuali³¹⁶. Difatti, un simile approccio determinerebbe molteplici effetti sistemici di segno positivo. Innanzitutto, garantirebbe coerenza ed effettività al sistema di pianificazione di bacino distrettuale, consentendo, al contempo, di scongiurare (deprecabili) sovrapposizioni con altri dispositivi giuridici (a partire dai piani stralcio, che dovrebbero assolvere, in questo senso, ad una funzione di completamento), e di rispettare gli spazi di autonomia che l’ordinamento riconosce in capo alle diverse autorità preposte alle attività di pianificazione ad incidenza territoriale. Da notare, peraltro, che una simile prospettazione sembra trovare un campo di applicazione ideale proprio in relazione ai profili di protezione del suolo (anche) costiero poc’anzi messi in evidenza, destinati ad incidere sulla incolumità pubblica. Più concretamente, allora, è in questa prospettiva che sembra opportuno informare i contenuti del piano di bacino distrettuale previsti all’art. 65, co. 3, d.lgs. n. 152/2006³¹⁷.

³¹⁶ Una simile impostazione pare coerente con le riflessioni elaborate da P. Stella Richter, *I piani di bacino*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2000, in part. p. 58, il quale, interrogandosi in ordine al rapporto sussistente tra la pianificazione di bacino, volta al soddisfacimento di un interesse differenziato e la pianificazione urbanistica, ordinariamente concepita come strumento di governo del territorio, giunge a sostenere, in sostanza, che la prima «può essere considerata tollerabile fin tanto ch’essa riguarda una porzione limitata del territorio; non lo è evidente mente più quando assume un peso quantitativo rilevante».

³¹⁷ Con specifico riferimento agli areali costieri, vale la pena di ricordare che, a norma dell’art 65, co. 3, d.lgs. n. 152/2006, il piano di bacino distrettuale contiene «b) la individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause; c) le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli; d) l'indicazione delle opere necessarie distinte in funzione: 1) dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto; 2) dei pericoli di siccità; 3) dei pericoli di frane, smottamenti e simili; 4) del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi; e) la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive; f) la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente; g) il proseguimento ed il completamento delle opere indicate alla lettera f), qualora siano già state intraprese con stanziamenti disposti da leggi speciali, da leggi ordinarie, oppure a seguito dell'approvazione dei relativi atti di programmazione».

In ultimo, vale la pena di sottolineare che, in un'ottica più generale, attinente alla messa a punto di politiche nazionali volte alla difesa del suolo (anche) costiero, una simile configurazione valorizzerebbe l'esercizio della funzione pianificatoria, imputabile, anzitutto, in capo alle Autorità di bacino distrettuali, esaltando, dunque, un approccio di intervento preventivo e precauzionale, essenzialmente orientato al medio-lungo periodo e marcando, in tal guisa, una più chiara distinzione rispetto alle attività emergenziali, assolute, in tale ambito, dal "Servizio nazionale di protezione civile" ovvero, non di rado, dai "Commissari straordinari"³¹⁸.

Tutto questo – si badi – lungi dall'imporre ulteriori radicali interventi di riforma a livello centrale, troverebbe, invero, un titolo di legittimazione proprio nel d.lgs. n. 152/2006, specie se si considerano le previsioni di cui all'art. 56, ove emerge la centralità del momento pianificatorio nel perseguimento delle finalità sancite nella più volte richiamata Parte terza, Sezione I³¹⁹, in conformità, peraltro, con il processo di riforma in atto che interessa tanto i piani di bacino distrettuali quanto le omonime

³¹⁸ In ordine alle attività imputabili in capo al Servizio nazionale di protezione civile, si veda il recente d.lgs. n. 1/2018, rubricato "Codice della protezione civile", che abroga la l. n. 225/1992, recante "Istituzione del Servizio nazionale per la protezione civile". Al riguardo, peraltro, vale la pena di notare che i richiami alla l. n. 225/1992 presenti nel d.lgs. n. 152/2006 sono da ritenere abrogati dal d.lgs. n. 1/2018. Per un commento al recente decreto legislativo, si cfr. U. Allegretti, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 1, 2018. Per quanto riguarda, invece, la vicenda dei Commissari straordinari, si tenga conto, in particolare, delle parole di P. Urbani, *La salvaguardia del territorio tra inerzia e frammentazione delle competenze*, cit., il quale pone in risalto «l'assoluta residualità delle Autorità di bacino (oggi denominate di distretto) organi misti Stato Regioni, soggetti di rango comunitario, esponenziali della tutela degli interessi del governo delle acque, oggi completamente bypassati dalle politiche commissariali». Più in generale, sul tema dell'amministrazione emergenziale, si vd. F. Giglioni, *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, 2013, p. 44 ss. Per quanto attiene, inoltre, alle differenze tra le attività pubblicistiche precauzionali ed emergenziali, si rivelano di particolare utilità le riflessioni di R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., in part., p. 5-8, secondo cui «l'approccio precauzionale si distingue nettamente da quello emergenziale in quanto, a differenza di quest'ultimo, non introduce figure di sospensione o di deroga del diritto ordinario (giustificate appunto dalla necessità o dall'emergenza) prevedendo invece a carico dell'amministrazione decidente un particolare onere valutativo (che, a sua volta, richiede il coinvolgimento degli interessati oltre allo specifico peso da assegnare alle valutazioni scientifiche e tecniche)».

³¹⁹ Al riguardo, vale la pena di rammentare che, a norma dell'art. 53, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, «(l)e disposizioni di cui alla presente sezione sono volte ad assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione».

Autorità, il quale – sembra il caso di ricordare – è stato, da ultimo, ritenuto legittimo, da parte del Tar Lazio, II-bis, con la sentenza 27 febbraio 2018, n. 2167³²⁰.

2.3. (Segue). ... e sulla pianificazione stralcio, nonché sul coordinamento tra piani posti a difesa del suolo costiero

Nell'ordinamento interno, la mancata operatività delle Autorità di bacino distrettuali a livello nazionale e del connesso sistema di pianificazione³²¹, tracciato nel d.lgs. n. 152/2006, inducono a focalizzare l'attenzione sul livello regionale, ove, in effetti, l'intervento pubblico posto a presidio del suolo (anche) costiero ha rivestito e riveste tutt'ora un ruolo rilevante³²², specie mediante la messa a punto di piani stralcio,

³²⁰ In effetti, con la sentenza in oggetto, a fronte del ricorso avanzato dalla regione Campania, il Tar è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del d.m. ex art. 63, co. 3, d.lgs. n. 152/2006 (così come modificato a seguito della entrata in vigore dell'art. 51, l. n. 221/2015, il collegato ambientale alla legge di stabilità per il 2016) adottato dal Mattm il 25/10/2016, pubblicato in Gazzetta ufficiale in data 2/02/2017, recante «disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle autorità di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183», dando sostanziale conferma alla legittimità del processo di riforma in atto involgente il sistema di pianificazione di bacino e le autorità di bacino distrettuali. Ciò lo si evince, in particolare, dalle argomentazioni addotte dai giudici amministrativi in ordine alla contestazione della prima censura sollevata dalla ricorrente, concernente l'asserita illegittimità dell'art. 12, avente ad oggetto le modalità di attuazione delle disposizioni del decreto in questione, il quale – secondo la ricostruzione della Regione – prevedendo la soppressione «oltre che delle autorità di bacino nazionali, anche di quelle regionali e interregionali», violerebbe il riparto di competenze costituzionale, «non potendo un decreto statale sopprimere autorità regionali, incidendo altrimenti abusivamente nella competenza organizzativa riservata in via residuale alle regioni». Invero, come sostenuto dal Collegio, «si deve ritenere che la soppressione delle precedenti autorità di bacino regionali e interregionali non sia stata operata dal decreto impugnato, bensì dalla stessa legge statale, ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale [con la (già richiamata) sentenza n. 232/2009]». In questo senso, «il decreto ministeriale impugnato si è limitato a dare doverosa attuazione alla norma primaria, disciplinando la fase transitoria di trasferimento delle risorse alle nuove autorità». Inoltre, richiamando ancora una volta alcuni passaggi della sentenza in oggetto, occorre rilevare che «(l)a disposizione invocata, che effettivamente riconosce la competenza regionale ad organizzare talune autorità di bacino distrettuali, è riferita esclusivamente a quei distretti idrografici il cui territorio coincide con il territorio regionale, individuati dall'articolo 64 nei distretti idrografici della Sardegna e della Sicilia. Ne consegue che per tutti gli altri distretti idrografici la competenza organizzativa delle autorità di bacino distrettuali è attribuita dalla legge allo Stato».

³²¹ In ordine a questi profili di criticità, si è pronunciata recentemente M. De Benedetto, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, cit. p. 1 ss. e, più in generale, P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., p. 667.

³²² Peraltro, in una prospettiva più generale, come evidenziato da P. Lombardi, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, cit., p. 135 «non va dimenticato come la legislazione regionale di ultima generazione abbia riposto particolare fiducia nella pianificazione di bacino, aprendo la strada verso nuovi scenari in grado di valorizzarne la portata applicativa e spingendo nella direzione di una compiuta attuazione del sistema». D'altra parte, è risaputo che proprio a livello regionale si registrano esperienze significative ed innovative concernenti le attività di pianificazione ad incidenza territoriale. Con riferimento al tema, più

variamente denominati. D'altra parte, come deducibile dal diritto positivo, non occorre dimenticare che sebbene i compiti relativi alla definizione degli indirizzi generali e dei criteri per la difesa delle coste assumano rilevanza statale e benché spetti al Mattm «assicurare il coordinamento, ad ogni livello di pianificazione, delle funzioni di difesa del suolo con gli interventi per la tutela e l'utilizzazione delle acque e per la tutela dell'ambiente», più concretamente, le funzioni di programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri ricadono in capo alle regioni (nonché agli enti locali)³²³.

Peraltro, anche alla luce di questi richiami legislativi, emerge che il livello regionale costituisce la sede principale delle attività di pianificazione orientate non soltanto alla “difesa” ma anche alla “gestione” (*tout court* e dunque anche integrata) delle aree costiere, ove sono rintracciabili, tra l'altro, soluzioni piuttosto variegate, favorite, in particolare, dalla concomitante assenza di una pianificazione strategica di livello nazionale e dalla pluralità di strumenti giuridici, legislativi e amministrativi, azionabili da parte degli enti regionali.

Ad ogni modo, attesa questa dualità, come già accennato in premessa, occorre anzitutto occuparsi del primo profilo, specie perché si rivela coerente con l'impostazione sottesa alla presente ricerca. In particolare, occorre rimarcare che la tutela delle condizioni e qualità intrinseche del suolo costiero, aventi nondimeno ripercussioni sulla incolumità

generale, del governo del territorio e, ivi, dell'urbanistica, nonché della rigenerazione urbana, si pensi, ad esempio, alla legge della regione Toscana del 2014, n. 65 e alla legge della regione Lombardia del 2014, n. 31, ove, in particolare, emerge un'innovativa suddivisione territoriale, che contempla da un lato il “territorio urbanizzato” dall'altro il “territorio non-urbanizzato”. Su queste esperienze, si vd., in particolare, E. Boscolo, *La pianificazione generale*, cit., p. 139 ss.

³²³ Lo si evince, in particolare, da una lettura coordinata dell'art. 88, d.lgs. n. 112/1998 e dell'art. 58, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 152/2006, per quanto concerne rispettivamente i richiamati compiti di rilevanza statale, per quanto attiene, invece, alle invocate funzioni regionali, dell'art. 89, d.lgs. n. 112/1998 e dell'art. 61, d.lgs. 152/2006, il quale dispone, in particolare, che «restano ferme tutte le altre funzioni già trasferite o delegate alle regioni». Si noti, peraltro, che siffatta opzione interpretativa trova parziale conferma nelle riflessioni elaborate da N. Greco, *L'attuale statuto delle risorse marine e costiere e i loro referenti nella prospettiva della Gestione integrata delle coste*, cit., in part. p. 429. Per un'analisi delle disposizioni previste nel Titolo III - Territorio, ambiente e infrastrutture - Capo IV - Risorse idriche e difesa del suolo, si vd. S. Civitarese Matteucci e P. Urbani, *Titolo III - Territorio, ambiente e infrastrutture - Capo IV - Risorse idriche e difesa del suolo*, in *Le Regioni*, 3-4, 1998, p. 753 ss.

pubblica, costituisce una preconditione logica, prima ancora che giuridica, al dispiegamento delle attività eminentemente gestionali, imponendo, in tal senso, un precipuo approfondimento. Da notare, inoltre, che, in ordine alle misure pianificatorie poste a tutela delle aree costiere, da parte delle regioni, ancora oggi, risulta preponderante un approccio orientato più propriamente alla difesa piuttosto che alla gestione (anche integrata)³²⁴. In tale ambito, peraltro, il protagonismo regionale si spiega anche alla luce della già richiamata sentenza n. 232/2009, con la quale, per quanto più di interesse, è stato chiarito che «le vecchie autorità di bacino [ivi comprese, dunque, le autorità regionali] hanno continuato a svolgere le loro funzioni e continueranno a farlo sino all'effettiva istituzione dei nuovi organismi». Al riguardo, inoltre, occorre anche sottolineare, che, come ben si evince dalla lettura della recente sentenza n. 2167/2018, adottata dal Tar Lazio, siffatta statuizione trova applicazione non solo con riferimento alle autorità di bacino regionali, ma anche in relazione alle stesse autorità regionali, ove queste «abbiano stabilito di svolgere le funzioni di bacino direttamente, mediante propri uffici»³²⁵.

Fatte queste dovute premesse, occorre evidenziare che, con particolare riferimento al fenomeno della pianificazione, le iniziative regionali tese alla difesa del suolo costiero restituiscono un quadro piuttosto variegato, confluendo, in strumenti di vario tipo, per lo più, riconducibili alla figura del “Piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico”,

³²⁴ Al riguardo, si vedano i rilievi formulati da Ispra, *Strumenti per la pianificazione ambientale, Piani di gestione regionali delle (coste)*, cit., in part., p. 72, ove si asserisce che «(c)irca il tipo di strumenti adottati per la gestione delle coste si riscontra ancora un'ampia variabilità di soluzioni. L'approccio più diffuso resta legato alla presenza di fenomeni di erosione costiera che, ponendo a rischio abitazioni, infrastrutture viarie ed economia turistica, è l'elemento che maggiormente stimola l'attività di pianificazione e di gestione delle aree costiere; sono comunque riconoscibili chiari tentativi da parte di alcune regioni di attuare una gestione integrata, anche se con percorsi, modalità e tempi differenti. Sono in corso sperimentazioni di GIZC attraverso strumenti di pianificazione che tendono a fornire indicazioni di uso integrato del territorio, anche partendo da un approccio prevalentemente antropico e settoriale (Piani di Coordinamento Territoriali, Piani di Difesa delle Coste, piani di sviluppo economico, ecc.)». Con riferimento alle esperienze regionali in ambito costiero, si vd. il documento Ispra poc'anzi richiamato e N. Greco e P. Biondini, *L'approccio diversificato e tuttora immaturo di alcune Regioni costiere alla gestione integrata delle coste. Catalogo degli interventi regionali di tipo pianificatorio*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 447 ss.

³²⁵ Si cfr. Tar Lazio, II-bis, sentenza 27 febbraio 2018, n. 2167.

vale a dire del “Piano di assetto idrogeologico”, il c.d. “Pai”³²⁶ (nondimeno concepito su scala di bacino, non distrettuale, come si evince dalla lettura dell’art. 67, co. 1, d.lgs. n. 152/2006), e alla figura (multiforme) dei piani stralcio più specificamente o prevalentemente concepiti per la gestione delle coste ovvero del fenomeno erosivo³²⁷.

Come è facilmente rilevabile, tali esperienze costituiscono un patrimonio (conoscitivo, esperienziale, amministrativo, etc.) unico in ordine all’analisi dei profili di protezione del suolo costiero, il quale, nondimeno, impone un intervento di sistematizzazione, che risulti conforme al sistema di pianificazione (non solo di bacino), principalmente sotteso al d.lgs. n. 152/2006. Difatti, come emerge anche dai lavori svolti dal “Tavolo nazionale sulla erosione costiera”, il c.d. “Tner”³²⁸, confluiti, in particolare, nelle recenti “Linee guida nazionali per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici”, l’apporto conoscitivo, metodologico ed operativo fornito a livello regionale, sebbene risulti talvolta notevole, dal punto di vista quanti-qualitativo, non offre una copertura sufficiente per tutto il territorio nazionale. Alla carenza dei dati, inoltre, spesso si affianca una difficoltà nella loro comparazione, dovuta all’utilizzo di indicatori, metodologie e criteri differenti³²⁹. Tutto questo, peraltro, alimenta il divario informativo tra il livello statale e il livello regionale, con conseguenze deleterie, sotto il profilo del coordinamento amministrativo.

Ebbene, chiariti anche questi ultimi aspetti, sembra ora possibile abbozzare alcune riflessioni ricostruttive e conclusive, specie in ordine ai profili che attengono al rapporto tra piani aventi propriamente un’incidenza sulla difesa del suolo costiero (che

³²⁶ È quanto avviene nel caso del Pai Toscana e del Pai Sicilia.

³²⁷ Si vedano, ad esempio, i piani stralcio adottati dalla regione Calabria e Basilicata.

³²⁸ Al riguardo, sembra il caso di sottolineare che il Tner scaturisce dalla sottoscrizione del “Protocollo di intesa per la redazione di Linee guida nazionali per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici”, da parte del Mattm e di tutte le regioni costiere italiane. Più in particolare, come si evince dall’art. 2 del richiamato Protocollo, si tratta di un organo chiamato a delineare le «Linee guida nazionali per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici» e a formulare proposte per specifiche iniziative, a livello sia nazionale che sovranazionale, in materia di gestione sostenibile della fascia costiera.

³²⁹ Sul punto, si vedano, in particolare, i rilievi formulati nelle conclusioni e proposte contenute nelle «Linee guida nazionali per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici», in part., p. 168.

nondimeno presentano non di rado implicazioni estese alla protezione del suolo *tout court*) e alle connesse (e necessarie) misure di coordinamento profilabili.

In linea generale, come già in parte chiarito, la nuova figura di piano di bacino distrettuale delineata nel d.lgs. n. 152/2006 disvela una funzione ordinatrice e razionalizzante rispetto alla pianificazione di sotto-bacino e stralcio (nonché alla pianificazione settoriale *tout court*).

Al momento, comunque, non è dato sapere quale sarà il livello (effettivo) di integrazione tra i piani di bacino distrettuali da un lato e i piani stralcio dall'altro. Cionondimeno, il piano di bacino distrettuale sembra destinato a fagocitare i principali elementi conoscitivi, normativi e tecnico-operativi presenti nei piani di sotto-bacino e stralcio, specie quelli a protezione delle aree costiere ovvero orientati alla gestione dei fenomeni di erosione, i quali, dunque, rimarrebbero operativi, dettando misure di maggior dettaglio, come tra l'altro previsto anche dalla disciplina positiva (seppur solo indirettamente)³³⁰. Pertanto, con la transizione al nuovo regime, si profila un sistema organizzativo sostanzialmente differente rispetto al precedente, posto che i piani stralcio saranno riconducibili non già al livello regionale, bensì al livello statale, imponendo soluzioni condivise, da ricercare – sembra – soprattutto all'interno della Conferenza istituzionale permanente³³¹, che riveste un ruolo decisionale fondamentale, in tale ambito³³².

³³⁰ Al riguardo, infatti, non occorre dimenticare che, stando a quanto previsto dall'art. 65, co. 8, d.lgs. n. 152/2006 «(i) piani di bacino possono essere redatti ed approvati anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali, che, in ogni caso, devono costituire fasi sequenziali e interrelate rispetto ai contenuti di cui al comma 3. Deve comunque essere garantita la considerazione sistemica del territorio e devono essere disposte, ai sensi del comma 7, le opportune misure inibitorie e cautelari in relazione agli aspetti non ancora compiutamente disciplinati».

³³¹ In proposito, sembra utile ricordare che siffatto organo presenta una composizione mista, essenzialmente rappresentativa delle istanze statali e regionali. Più in particolare, ai sensi dell'art. 63, co. 5, d.lgs. n. 152/2006, «(a)lla conferenza istituzionale permanente partecipano i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli assessori dai medesimi delegati, nonché il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati. Possono essere invitati, in funzione consultiva, due rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente

Nella prospettiva della razionalizzazione, nonché flessibilità, del richiamato sistema di pianificazione, invero, assai frammentato, diviene, inoltre, fondamentale il ricorso a dati e metodologie standardizzate e nondimeno affidabili³³³. In questo senso, le indicazioni provenienti dal Tner, valevoli con specifico riferimento al fenomeno della erosione costiera, sembrano (almeno parzialmente) estensibili al sistema di pianificazione di bacino nel suo complesso. Quanto ai profili organizzativi, inoltre, ne consegue la necessità di valorizzare la componente tecnica nell'ambito dei processi di concepimento e adozione dei piani, che si rivela fondamentale, specie se si considerano le attività preordinate alla tutela della incolumità pubblica, anche se non sembra trovare piena conferma nel diritto positivo, il quale, come già precisato, sembra riconoscere alla Conferenza istituzionale permanente – che, lo si ricorda, si connota per essere un organo a carattere eminentemente politico – un ruolo centrale, in tale ambito³³⁴. In questo senso, si noti, peraltro, che la pianificazione di bacino sembra limitare, più di altre pianificazioni settoriali, possibili interventi di programmazione negoziata e

rappresentative a livello nazionale e un rappresentante dell'Anbi-Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue, per i problemi legati alla difesa del suolo e alla gestione delle acque irrigue».

³³² Al riguardo, paiono ancora validi i rilievi formulati da L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 22, che, trasportati al regime attualmente vigente, consentono di affermare che nonostante il piano sia approvato formalmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri a norma dell'art. 57, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 152/2006, dal punto di vista sostanziale, esso è imputabile unicamente alle autorità di bacino, nel cui ambito un ruolo preponderante è assolto proprio dalla Conferenza istituzionale permanente, come si evince dalla lettura dell'art. 63, co. 6, d.lgs. n. 152/2006.

³³³ Si noti, peraltro, che tale esigenza è comune ad altri settori e/o ambiti di intervento pubblicistici. Per fare un esempio, si consideri che, come sottolineato da M. Cammelli, *Rischio sismico, territorio e prevenzione*, in *Aedon*, 2, 2017, in ordine alla pianificazione delle attività pubblicistiche incidenti sul fronte del rischio sismico «l'applicazione regionale dei criteri per la delimitazione delle aree di rischio sismico ha generato 20 classificazioni diverse e con il risultato di politiche di prevenzione e riduzione del rischio concretamente diverse da regione a regione anche a parità di condizioni». Per avere contezza di questi dati, si consulti il sito istituzionale dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (Ingv).

³³⁴ Sul punto, si considerino i rilievi critici di G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *pausania.it*, 2006, p. 7-8, consultabile anche in G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Il Foro amministrativo*, 1, 2006, p. 298 ss., il quale sostiene che «il ruolo preponderante attribuito alla Conferenza permanente [...] nell'ambito dell'iter di approvazione del piano di bacino [potrebbe determinare] una eccessiva “compressione” del ruolo svolto dagli organismi tecnici dell'Autorità di bacino che viceversa dovrebbe evidenziarsi come prioritario trattandosi di un piano di carattere settoriale (anche se di area vasta). Tale organo, infatti, da un lato adotta i criteri, i metodi e individua i tempi e le modalità per l'elaborazione del piano di bacino (art. 63, co. 5, lett. a) e b)); dall'altro, successivamente alla sua redazione, adotta il piano stesso (lett. e))».

partecipata³³⁵, che pure hanno trovato, recentemente, un espresso riconoscimento nell'art. 68-bis, d.lgs. n. 152/2006, concernente i c.d. “contratti di fiume”³³⁶.

In ultimo, con riferimento ai rapporti tra la pianificazione di bacino e la pianificazione settoriale, le preminenti esigenze sottese alla prima sembrano giustificare una tendenziale prevalenza sulla seconda, anche quando questa inerisca alle Anp ovvero, per quanto più di interesse, alle Amp³³⁷.

³³⁵ Ciò lo si deduce, oltre, che dalla richiamata necessità di apporti di natura eminentemente tecnica, anche da altri fattori. Al riguardo, tornano utili le riflessioni di E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità – La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., p. 439, il quale, con riferimento al caso studio concernente il piano di gestione ex art. 117, d.lgs. n. 152/2006, adottato dall'Autorità di bacino per il fiume Po per il distretto idrografico padano, ma, a fortiori, invocabile anche al caso di specie, afferma che «i dispositivi partecipativi, scollegati dal fattore-prossimità (che rende invece assai vivace il dibattito attorno ai piani urbanistici o accende il conflitto rispetto al *siting* di infrastrutture percepite come impattanti), vedono ridursi molta della loro attitudine al coinvolgimento dei singoli e non riescono a divenire momento di affermazione di una logica di cittadinanza politico-amministrativa». Più in generale, sul tema della programmazione negoziata e consensuale, che, in particolare, trova realizzazione mediante “accordi interni” (tra amministrazioni) e “accordi esterni” (vale a dire tra pubblica amministrazione e privati), si cfr. G.M. Esposito, *La programmazione dello Stato e degli enti pubblici in via contrattuale*, in P. Stanzione e A. Saturno (a cura di), *Il diritto privato della pubblica amministrazione*, 2006, p. 753 ss. Al riguardo, peraltro, sembra anche il caso di rammentare che il tema degli accordi interni ed esterni, sebbene abbia ingenerato ed ingeneri tutt'ora ampie discussioni in dottrina, talvolta anche difficilmente conciliabili tra loro, paiono aver trovato un generalizzato riconoscimento da parte del legislatore nazionale rispettivamente agli artt. 11 e 15, l. n. 241/1990. Per un'analisi di queste ultime disposizioni, si cfr., in particolare, F. Tigano, *Art. 11, Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento* e R. Ferrara, *Art. 15, Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M.A. Sandulli, *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, 2017 rispettivamente alle pagine 654 ss. e 779 ss.

³³⁶ L'articolo richiamato dispone che «(i) contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree».

³³⁷ Cionondimeno, è anche il caso di ricordare che, molto spesso, il rapporto tra piani può trovare soluzione non già alla stregua di un criterio propriamente gerarchico, quanto invece di competenza. Per avere contezza di questo profilo, anche mediante l'illustrazione di un utile esempio, si vd. S. Civitarese Matteucci, *Governo del territorio e ambiente*, cit., p. 242. Peraltro, occorre ricordare che la tendenziale prevalenza ascrivibile alla pianificazione di bacino, è desumibile anche dal diritto positivo. Difatti, l'art. 56, d.lgs. n. 152/2006, dispone che «(l)e attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione degli interventi destinati a realizzare le finalità di cui all'articolo 53 riguardano, ferme restando le competenze e le attività istituzionali proprie del Servizio nazionale di protezione civile [tra le altre cose, anche] la regolamentazione dei territori interessati dagli interventi di cui alle lettere precedenti ai fini della loro tutela ambientale, anche mediante la determinazione di criteri per la salvaguardia e la conservazione delle aree demaniali e la costituzione di parchi fluviali e lacuali e di aree protette».

3. La tutela dei beni ed areali pubblici insistenti sul suolo costiero mediante atti a carattere puntuale: cenni su alcune esperienze e strumenti giuridici per il rafforzamento e l'integrazione delle previsioni pianificatorie

Si è detto che, in ordine alla tutela del suolo costiero, il Protocollo di Madrid lascia trasparire una linea di intervento pubblico massimamente orientata al ripensamento del patrimonio pubblico e privato esistente, in specie beni (soprattutto immobili) e spazi pubblici e privati ivi insistenti. Tale impostazione – evidentemente espressiva di una tendenza più generale³³⁸ (nondimeno ricca di sfumature differenti)³³⁹ rinvenibile nelle recenti politiche ed iniziative sovranazionali europee³⁴⁰, nazionali³⁴¹, regionali³⁴² e

³³⁸ Esemplificative, al riguardo, appaiono le parole di E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani – Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017, in part. p. 16-17, il quale, con particolare riferimento all'ordinamento interno, sostiene che le iniziative normative statali, regionali e locali, nonché i segnali emergenti dalla prassi amministrativa, disvelano «il processo di formazione di una vera e propria funzione amministrativa di rigenerazione, seppure non ancora delineata in modo compiuto». Ad ogni modo, lo stesso Autore precisa che «tale processo di convergenza si realizza essenzialmente dal basso, sul piano dei regolamenti comunali [(si cui si vd. subito *infra* nel presente paragrafo)], mentre le leggi regionali e statali si limitano a stabilire disposizioni specifiche, senza porre una cornice generale».

³³⁹ Al riguardo, infatti, occorre evidenziare che, in ordine al patrimonio esistente sul piano nazionale, sono approntabili una pluralità e diversità di interventi pubblici ai diversi livelli di governo, spesso connotati da qualificazioni differenti (si parla, ad esempio, di interventi di valorizzazione, riqualificazione, rigenerazione, etc.), peraltro non sempre e chiaramente distinguibili tra di loro. Per avere un'idea di questa ricchezza e varietà anche semantica, si veda la rassegna elaborata da R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., p. 237 ss., il quale, in particolare, richiama i concetti di rigenerazione urbana, recupero edilizio e urbanistico, restauro, recupero, riabilitazione edilizia. Con particolare riferimento ai beni ad appartenenza pubblica, si vedano anche le qualificazioni elaborate da M. Renna, *Federalismo demaniale e strumenti di valorizzazione dei beni pubblici*, cit., p. 1329 ss., che parla di valorizzazione funzionale, valorizzazione economico-finanziaria e valorizzazione ambientale. Sempre con riferimento al concetto di valorizzazione, declinato, tuttavia, ai beni culturali, si vedano le riflessioni elaborate da G. Manfredi, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, in F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani – Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 279 ss., il quale, nondimeno, offre un'analisi comparata rispetto al contiguo concetto di rigenerazione.

³⁴⁰ Per avere contezza delle principali iniziative sospinte a livello europeo in tema di rigenerazione urbana, specie negli ultimi tre decenni, si vd. S. De Gregorio Hurtado, *25 years of urban regeneration in the EU*, in *Tria, Territorio della ricerca su insediamenti e ambiente*, 18, 2017, p. 15 ss.

³⁴¹ Al riguardo, vale la pena di ricordare che una legge quadro nazionale in materia di contenimento del consumo di suolo e/o di rigenerazione urbana ancora manca, sebbene non siano mancate, in passato, iniziative di riforma al riguardo. Da segnalare, comunque, il recente disegno di legge n. 2383, intitolato “Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato” approvato dalla Camera dei deputati il 12 maggio 2016, il quale, tuttavia, non è giunto all'approvazione finale. In ordine ai profili di rilievo e criticità presenti nel richiamato testo unificato, si vedano, in particolare, le considerazioni di G.F. Cartei, *“Il suolo tra tutela e consumo”. Il testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione*, cit., p. 10-14. In senso critico, si vedano, in particolare, le riflessioni di P. Urbani, *L'urbanistica: oltre il culto dei piani*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2017, p. 369-371 (anche reperibili sul sito *pausanias.it*), il quale, in sostanza, contesta la riconduzione della materia nel perimetro tracciato dall'art. 117, co. 3, Cost., afferente al “governo del territorio”, specie perché «lascia alle regioni la potestà di interpretare in modo diverso sia il procedimento sia il contenuto dei provvedimenti regionali diretti ai comuni al fine di

locali³⁴³ – per quanto più rileva, oltre ad allinearsi ai precetti generali sottesi al modello di Gisc, risulta conforme sia ad una lettura sistematica dell’atto pattizio sia ad alcune sue disposizioni di carattere più puntuale, volte prioritariamente a promuovere la limitazione del consumo di suolo³⁴⁴. In tale ambito, comunque, risulta di particolare interesse esaminare alcune iniziative, esperienze e connessi strumenti giuridici specificamente incidenti su determinate tipologie di beni e spazi ad appartenenza pubblica. In questo senso, dunque, l’analisi che ci si appresta a condurre intende privilegiare un ambito di intervento (pubblico) piuttosto circoscritto, di livello “micro-territoriale” si potrebbe dire, che si rivela utile ad integrare e a rafforzare le previsioni e prescrizioni pianificatorie ad incidenza (macro-)territoriale, da ritenere – come più volte evidenziato nel presente lavoro – fondamentali per l’applicazione della Gisc (anche) sul piano interno.

rivedere all’interno dei p.r.g. le previsioni urbanistiche ai fini del risparmio di suolo». Secondo l’Autore, invece, sarebbe (stato) auspicabile invocare come titolo di legittimazione dell’intera materia l’art. 117, co. 2, lett. s), Cost. – concernente la “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, al fine di consentire la fissazione a livello statale di *standards* inderogabili per i livelli di governo inferiori. Al riguardo, più esaurientemente, si cfr. P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 3, 2016, p. 227 ss.

³⁴² Si vd., ad esempio, la legge della regione Toscana del 2014, n. 65 e la legge della regione Lombardia del 2014, n. 31, con commento di E. Boscolo, *La pianificazione generale*, cit., p. 139 ss. Con riferimento alle esperienze regionali in tema di consumo di suolo e rigenerazione urbana, inoltre, sembra utile riprendere le parole di P. Otranto, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *giustamm.it*, 4, 2015, p. 23, secondo cui «(e)merge, tuttavia, anche ad una prima analisi, la mancanza di un comune denominatore».

³⁴³ Su questo, si vd. subito *infra* nel presente paragrafo. Al riguardo, comunque, occorre anche ricordare che siffatto processo di rinnovamento involge anche l’urbanistica “tradizionale”. In questo senso, si cfr., in particolare, con riferimento al piano urbanistico comunale, il recente lavoro di E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., p. 143 ss. e, con riferimento agli strumenti giuridici diversi dalla pianificazione urbanistica, il lavoro (anch’esso recente) di B. Boschetti, *L’impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, cit., p. 177 ss.

³⁴⁴ Al riguardo, si vd., in particolare, l’art. 6, il quale dispone che «(n)ell’attuazione del presente protocollo [...] (o)ccorre [tra le altre cose] garantire una distribuzione bilanciata degli usi sull’intera zona costiera, evitando la concentrazione non necessaria e una sovraccrescita urbana». Si vd. anche l’art. 8, co. 3, il quale dispone che «(l)e parti si sforzano altresì di garantire che nei loro strumenti giuridici nazionali siano integrati criteri per l’utilizzo sostenibile delle zone costiere. Tali criteri, tenuto conto delle specifiche condizioni locali, comprendono [anche] la limitazione dell’estensione lineare dello sviluppo urbano».

Più in generale, comunque, diversi paiono gli spunti ricavabili dalla lettura del Protocollo di Madrid. Uno di questi, ad esempio, che si rivela particolarmente rilevante, attiene alla tutela del patrimonio culturale (si vd. l’art. 13).

Ebbene, in questa prospettiva, un primo esempio riguarda proprio un'iniziativa diretta alla valorizzazione di beni pubblici che connotano il patrimonio immobiliare esistente lungo i litorali costieri. Con il "progetto Valore Paese – Fari", infatti, l'Agenzia del demanio, promuove, ogni anno, delle procedure ad evidenza pubblica, volte al rilascio di "concessioni di valorizzazione" *ex art. 3-bis*³⁴⁵, d.l. 25 settembre 2001, n. 351³⁴⁶ (articolo introdotto a norma dell'art. 1, co. 259, l. 27 dicembre 2006, n. 296) aventi ad oggetto strutture tipiche insistenti su tali areali, previamente individuate, afferenti al patrimonio (immobiliare) pubblico, in un primo momento solamente i fari (nella prima edizione 2015), successivamente anche le torri e gli edifici costieri (edizioni 2016 e 2017)³⁴⁷. In particolare, secondo il dettato dispositivo, i beni ad oggetto «possono essere concessi o locati a privati [dotati di idonei requisiti di natura economico-finanziaria e tecnico-organizzativa], a titolo oneroso, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini»³⁴⁸ [...] «per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i cinquanta anni»³⁴⁹. In sostanza, il progetto sembra

³⁴⁵ L'articolo è rubricato «Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione».

³⁴⁶ Si tratta del decreto-legge recante «Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare».

³⁴⁷ Si noti, peraltro, che l'iniziativa verrà riproposta anche nel 2018, dato che, come si evince dalla lettura del Comunicato stampa emesso dalla Agenzia delle entrate, avente ad oggetto "Immobili pubblici: l'agenzia del demanio annuncia le aggiudicazioni per 22 edifici del progetto fari e del progetto cammini e percorsi" «a luglio l'Agenzia pubblicherà il quarto bando dedicato ai "Fari, torri ed edifici costieri" mentre a settembre arriveranno i bandi 2018 dedicati al progetto "Cammini e Percorsi", l'iniziativa promossa da Mibact e Mit, che punta alla riqualificazione dei beni situati lungo percorsi ciclopedonali e itinerari storico-religiosi».

³⁴⁸ Si vd. l'art. 3-bis, co. 1, d.l. n. 351/2001, il quale termina, nondimeno, disponendo che, al riguardo, restano ferme le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni.

³⁴⁹ Si vd. l'art. 3-bis, co. 4, d.l. n. 351/2001.

Più in generale, inoltre, pare utile precisare che, come rilevato da L. Mercati, *La collaborazione pubblico-privato nella gestione e nei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo – Dinamiche e modelli di partenariato alla luce delle recenti riforme*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 498 «la concessione di valorizzazione non può che assumere, se non altro per le finalità alle quali lo strumento (denominato)

prefigurare una peculiare forma di partenariato pubblico-privato, volto a garantire interventi di valorizzazione (da intendere essenzialmente in senso funzionale ed economico) incidenti su beni immobili pubblici costieri, mediante il ricorso ad investimenti privati (piuttosto cospicui), presentando, in tal senso, molteplici aspetti di pregio. Basti pensare che, dal punto di vista economico-finanziario, questa iniziativa consente all'Agenzia del demanio una consistente riduzione delle spese di gestione concernenti la manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni ad oggetto, che risultano, in tal guisa, imputabili ai concessionari, nonché la percezione di canoni annui, commisurati ai reali prezzi di mercato. Parimenti, al concessionario è garantito l'esercizio di attività d'impresa, con conseguenti riflessi di segno positivo anche dal punto di vista occupazionale. Più in generale, inoltre, questo progetto consente di valorizzare i richiamati beni pubblici costieri, anzitutto dal punto di vista economico e funzionale, costituendo un'evidente e valida alternativa ai processi di dismissione e alienazione del patrimonio pubblico. Quanto affermato, tuttavia, trova un elemento di potenziale incoerenza proprio nell'art. 3-*bis*, d.l. n. 351/2001, il cui comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 1, co. 308, l. 24 dicembre 2012, n. 228, prevede che «(a)l termine del periodo di tempo previsto dalle concessioni e locazioni di cui al presente articolo, il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio, verificato il raggiungimento della finalità di riqualificazione e riconversione dei beni riconosce al locatario/concessionario, ove non sussistano esigenze di utilizzo per finalità istituzionali, il diritto di prelazione per l'acquisto del bene, al prezzo di mercato». Difatti, la possibile appropriazione privata del bene da parte del concessionario uscente mal si concilia con le esigenze di valorizzazione del patrimonio pubblico, sottese all'art. 3-*bis*, d.l. n. 351/2001, così come alle diverse disposizioni legislative connotate dalla medesima *ratio*, in quanto rende concreta l'ipotesi di una sua utilizzazione per fini

concessorio risulta collegato, [massimamente proiettate alla valorizzazione economica e sociale del bene in questione] una sua specifica autonomia, i cui tratti caratterizzanti, peraltro, non risultano tutti espressamente definiti dalla norma».

esclusivamente o prevalentemente personalistici. Inoltre, vale la pena di sottolineare che, stando a quanto emerge nella prassi applicativa, i richiamati interventi di valorizzazione risultano prevalentemente orientati alla (mera) realizzazione di attività economiche rispetto alle attività di servizio al cittadino, pure contemplate nella disciplina positiva. Tale scenario, a ben guardare, sembra determinato, in forte misura, dalla peculiare configurazione del criterio di selezione delle offerte (nella fattispecie il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa), concepito da parte dell'Agenzia del demanio, ove, in effetti, è riconosciuto un peso piuttosto esiguo alla "fruibilità pubblica della struttura" rispetto agli altri elementi di valutazione qualitativi, nonché economico-quantitativi³⁵⁰.

Ad ogni modo, sul punto, sembra il caso di rimarcare, da ultimo, le potenzialità astrattamente ascrivibili all'art. 3-bis, d.l. n. 351/2001 in ordine alla valorizzazione funzionale, economica ed ambientale del patrimonio pubblico, la cui applicabilità, peraltro, non è circoscritta ai soli beni richiamati nel progetto, trovando, invero, più diffusa applicazione, con riferimento a beni immobiliari imputabili non soltanto allo Stato centrale, ma anche alle regioni e agli enti locali³⁵¹.

Un'ulteriore interessante iniziativa concernente la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico insistente (questa volta non esclusivamente) lungo gli areali costieri riguarda il progetto "Valore Paese – Cammini e percorsi", promosso di concerto dal Mibact, dal Mit, dall'Anas e dall'Agenzia del demanio. Per quanto più di interesse, il richiamato progetto contempla l'esperimento di procedure ad evidenza pubblica, da

³⁵⁰ Per avere contezza di quanto affermato, si consultino gli avvisi di gara delle edizioni 2015 e 2016, adottati da parte dell'Agenzia del demanio.

³⁵¹ Si vd., in particolare, l'art. 58, co. 6, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, a norma del quale «(l)a procedura prevista dall'articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410, per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1. In tal caso, la procedura prevista al comma 2 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 si applica solo per i soggetti diversi dai Comuni e l'iniziativa è rimessa all'Ente proprietario dei beni da valorizzare. I bandi previsti dal comma 5 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 sono predisposti dall'Ente proprietario dei beni da valorizzare». Per un commento all'art. 58, d.l. n. 112/2008, con particolare riferimento all'analisi dei richiamati strumenti della concessione e locazione di valorizzazione di cui all'art. 3-bis, d.l. n. 351/2001, si vd. M. Renna, *Federalismo demaniale e strumenti di valorizzazione dei beni pubblici*, cit., in part., p. 1342-1348.

parte delle amministrazioni pubbliche coinvolte (in specie da parte dell'Agenzia del demanio e da parte degli enti locali), atte al rilascio di concessioni ovvero locazioni di immobili pubblici³⁵², previamente individuati, ubicati lungo cammini storico-religiosi e percorsi ciclopeditoni, riconducibili al "patrimonio minore" e al "patrimonio di pregio" nazionale³⁵³. In particolare, il progetto si inserisce nell'ambito di un complesso di misure di più ampio respiro, mediante le quali le amministrazioni pubbliche competenti mirano a favorire lo sviluppo dei territori e dell'imprenditorialità turistica (in coerenza, peraltro, con le previsioni di cui al Protocollo di Madrid)³⁵⁴.

Come è agevolmente verificabile anche da questi pochi cenni, ambedue i progetti richiamati sono volti, in via precipua, alla valorizzazione dei beni patrimoniali (intesa nel senso precisato), rientrando, peraltro, all'interno di una più ampia strategia condotta dall'Agenzia del demanio, che contempla anche ulteriori iniziative³⁵⁵. Essi, tuttavia, presentano anche degli elementi differenziali, attinenti, in particolare, agli strumenti giuridici azionabili e, conseguentemente, alla individuazione dei soggetti ammessi alla partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica, che vale la pena di evidenziare.

In effetti, con riferimento al progetto Valore Paese – Cammini e percorsi, viene in rilievo, oltre alla già descritta concessione di valorizzazione – che, tuttavia, in questo caso, sembra connotarsi, in ragione della diversa configurazione degli elementi di

³⁵² Gli immobili pubblici in questione sono molteplici e diversificati per tipologia, come si evince dalla lettura dell'art. 11, co. 3, d.l. n. 83/2014, che annovera «le case cantoniere, i caselli e le stazioni ferroviarie o marittime, le fortificazioni e i fari, nonché ulteriori immobili di appartenenza pubblica non utilizzati o non utilizzabili a scopi istituzionali».

³⁵³ Al riguardo, sembra utile specificare che il progetto in parola, nato dall'intesa dei già richiamati soggetti istituzionali, ha condotto, per quanto più di interesse, alla individuazione di un portafoglio di beni immobiliari e alla indizione di bandi da parte dell'Agenzia del demanio, aventi ad oggetto rispettivamente le concessioni gratuite e le concessioni di valorizzazione, peraltro, anche grazie alla consultazione pubblica con i soggetti interessati. Per un approfondimento, si vd., con riferimento alle concessioni in uso gratuito, l'avviso di gara nazionale Prot. n. 2017/9939/Dsp, pubblicato il 24 luglio 2017 e valido fino al 14 dicembre 2017, con riferimento invece alle concessioni di valorizzazione, i diversi avvisi di gara regionali pubblicati il 4 dicembre 2017 e validi fino al 16 aprile 2018.

³⁵⁴ Si vd., in particolare, l'art. 9, co. 2, il quale dispone, per quanto di più interesse, che le Parti sono chiamate a «incoraggiare un turismo costiero sostenibile che preservi gli ecosistemi, le risorse naturali, il patrimonio culturale e i paesaggi costieri [nonché a] promuovere forme specifiche di turismo costiero, in particolare il turismo culturale, rurale e l'ecoturismo, nel rispetto delle tradizioni delle popolazioni locali».

³⁵⁵ In tale ambito, risaltano, certamente, le iniziative volte a favorire il federalismo demaniale.

valutazione delle offerte³⁵⁶ – anche la “concessione ad uso gratuito” *ex art.* 11, co. 3, d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (recante “Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”, il c.d. decreto-legge “Turismo e cultura”)³⁵⁷, che, come si arguisce sin dalla denominazione, presente alcune specificità³⁵⁸.

In particolare, l’art. 11, co. 3, d.l. 31 maggio 2014, n. 83 prevede che i beni patrimoniali «poss(a)no essere concessi in uso gratuito, con acquisizione delle eventuali migliorie, senza corresponsione di alcun corrispettivo, al momento della restituzione del bene, mediante procedura ad evidenza pubblica nella quale sia riconosciuta adeguata rilevanza agli elementi di sostenibilità ambientale, efficienza energetica e valutazione dell’opportunità turistica, a imprese, cooperative e associazioni, costituite in prevalenza

³⁵⁶ Detto più esplicitamente, le concessioni di valorizzazione si connotano nell’ambito dei due richiamati progetti per quanto attiene alla diversa configurazione degli elementi di valutazione delle offerte. Al riguardo, sembra utile riportare un esempio pratico. In relazione ai recenti avvisi di gara regionali pubblicati il 4 dicembre 2017 e validi fino al 16 aprile 2018, concernenti il progetto Valore Paese – Cammini, emerge che gli elementi qualitativi e quantitativi di valutazione attengono alle “ipotesi di recupero e riuso” “opportunità turistica”, “sostenibilità ambientale” ed “efficienza energetica” da un lato e al “canone” e alla “durata” dall’altro, a cui viene riconosciuto un punteggio pari rispettivamente a 30, 20, 10, 10, 20, 10 punti. Con riferimento, invece, al bando nazionale adottato dall’Agenzia del demanio nel 2006, Prot. n. 2016/12139/Dsp, concernente il progetto Valore Paese – Fari, emerge che gli elementi qualitativi e quantitativi di valutazione attengono alle “soluzioni di recupero”, “Manutenzione, conservazione e monitoraggio del bene”, “Fruibilità pubblica della struttura”, “Contributo allo sviluppo locale sostenibile e alla destagionalizzazione della domanda turistica”, “Attività di networking” da un lato, “Valore dell’offerta economico/temporale” dall’altro, a cui viene riconosciuto un punteggio pari rispettivamente a 15, 15, 10, 10, 10 e 40 punti.

³⁵⁷ Al riguardo, sembra utile precisare che a ciascuna delle due tipologie concessorie corrispondono determinati beni previamente individuati e procedure sostanzialmente diverse. In breve, con l’iniziativa in parola, avviata con la ratifica del Protocollo di intesa tra i soggetti istituzionali già richiamati, firmata il 16 dicembre 2015, si è proceduto, dapprima, alla individuazione di un portafoglio complessivo di beni. In un secondo momento, anche grazie ad una consultazione pubblica effettuata con i soggetti privati interessati, siffatti beni sono stati destinati a procedure selettive differenti, aventi ad oggetto, da un lato, lo strumento della concessione gratuita, dall’altro, quello della concessione di valorizzazione. In particolare, con riferimento alle concessioni ad uso gratuito, si è provveduto alla adozione di un bando nazionale involgente i beni statali, da parte dell’Agenzia del demanio e alla adozione di 13 bandi locali, da parte delle amministrazioni locali coinvolte, aventi ad oggetto beni di loro proprietà. Con riferimento alle concessioni di valorizzazione, invece, si è proceduto alla adozione di 16 bandi regionali, per quanto concerne i beni statali, nonché alla adozione di 32 bandi locali, da parte delle amministrazioni decentrate competenti, per quanto concerne i beni di loro competenza.

³⁵⁸ Quanto invece ai profili di comunanza, la concessione gratuita *ex art.* 11, co. 3, d.l. 31 maggio 2014, n. 83 e la concessione di valorizzazione *ex art.* 3-bis, d.l. n. 351/2001 sembrano riconducibili alla figura giuridica concessoria del “contratto di diritto pubblico”. Su questa figura concessoria, anche in rapporto alle altre elaborate in dottrina e giurisprudenza, si vd. B. Mameli, *Concessioni amministrative*, cit., p. 1112-1113.

da soggetti fino a quaranta anni, con oneri di manutenzione straordinaria a carico del concessionario. Il termine di durata della concessione non può essere superiore a nove anni, rinnovabili per altri nove anni, tenendo in considerazione le spese di investimento sostenute»³⁵⁹. La disposizione legislativa, dunque, in questo caso, oltre a favorire la valorizzazione del patrimonio statale, risulta, altresì, orientata a sostegno di alcune determinate tipologie di soggetti, richiamando alla mente le previsioni di cui all'art. 12, l. n. 241/1990³⁶⁰.

Detto di queste iniziative, alcune ulteriori riflessioni concernenti la riconfigurazione del patrimonio pubblico esistente lungo gli areali costieri possono essere tratte dall'analisi dei "regolamenti comunali sull'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani" (di seguito "regolamenti sull'amministrazione condivisa") – adottati in molti comuni italiani, a cominciare dal Comune di Bologna³⁶¹ – e dunque dei "patti di collaborazione", ivi delineati, nonché delle esperienze collaborative che ne discendono. Al riguardo, comunque, giova chiarire sin da subito che, attesa l'impostazione data al presente lavoro, la disamina in oggetto non può che limitarsi solamente ad alcuni cenni,

³⁵⁹ Al riguardo, vale la pena di rammentare che la disposizione si inserisce entro una cornice più ampia, delineata, in particolare, dall'articolo 11, d.l. 31 maggio 2014, n. 83, a cui, dunque, si rimanda, per una disamina più approfondita.

³⁶⁰ Al riguardo, sembra utile riportare integralmente la richiamata previsione di legge, recante «Provvedimenti attributivi di vantaggi economici», la quale dispone che «1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ((...)) da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. 2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1». Per un commento all'art. 12, si vd. F. Giglioni, *Commento all'art. 12 – L'obbligo di predeterminazione dei criteri per i provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, cit., p. 669 ss. Si vd. anche, più sinteticamente, V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, III edizione, Torino, Giappichelli, 2012, p. 455-456.

³⁶¹ Al riguardo, giova ricordare che il comune di Bologna ha adottato il Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani il 22 febbraio 2014, peraltro, sotto la direzione scientifica di Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà), associazione impegnata da sempre non solo nel concepimento, ma anche nella diffusione e promozione di tale tipologia di regolamenti. Per approfondimenti, si rimanda all'ampio materiale contenuto nella rivista *labsus.it*, ove tra l'altro è possibile consultare l'elenco aggiornato delle principali città che hanno recepito tale regolamento.

utili, in particolare, a demarcare il confine rispetto ai casi poc'anzi esaminati, onde restituire, in ultimo, un quadro complessivo di sintesi.

Ciò premesso, un primo elemento di caratterizzazione attiene all'oggetto materiale dell'intervento pubblico, che, in questo caso, risulta riconducibile, non già solamente e riduttivamente al patrimonio immobiliare statuale imputabile alla Agenzia del demanio per finalità di gestione, razionalizzazione e valorizzazione (ci si riferisce, in sostanza, ai beni immobili ad uso governativo, ai beni disponibili, nonché a quelli afferenti al demanio storico-artistico), bensì, più estensivamente, a tutti quei beni – definiti “beni comuni urbani” – «che i cittadini e l'amministrazione [comunale] riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva»³⁶². In sostanza, senza entrare compiutamente nel merito della definizione – approfondimento che, evidentemente, esula dagli scopi sottesi al presente lavoro³⁶³ – il concetto di bene comune urbano delineato nei regolamenti

³⁶² Si noti che tale definizione è tratta dal richiamato regolamento bolognese e recepita in molti altri analoghi regolamenti comunali. Si rimanda anche in questo caso alla banca dati presente nella rivista *labsus.it*.

³⁶³ Al riguardo, tuttavia, a fini chiarificatori, sembra utile riprendere le parole di F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 288-290, il quale, con riferimento al concetto di bene comune urbano, sotteso ai regolamenti sull'amministrazione condivisa, individua almeno cinque profili da evidenziare, sintetizzabili come segue. In primo luogo, secondo quanto si deduce dalle parole dell'Autore, tali beni risultano espressione di diritti collettivi di godimento, che muovono dalla gestione condivisa delle responsabilità imputabili alle parti di volta in volta coinvolte. In secondo luogo, come espressamente chiarito dall'Autore, la nozione di bene comune urbano «non è evidentemente fissa ma “aperta” al processo di riconoscimento che effettuano cittadini e amministrazione nel concreto: la norma, pertanto, non si occupa di dare ordine alla società, ma si preoccupa di “accogliere” le esperienze sociali». In terzo luogo e conseguentemente, la peculiare configurazione del concetto di bene comune urbano disvela una convergenza tra il diritto posto e le esperienze di autoproduzione sociale preordinate al soddisfacimento di interessi generali. Sempre riprendendo alcuni frammenti del saggio, con riferimento a tali beni, in quarto luogo «sono configurabili attività prodotte da organizzazioni sociali che hanno la forza di coniugare, da un lato, le visioni ideali di chi le promuove e, dall'altra, la pratica necessità di risolvere uno specifico problema con la dovuta attenzione, data anche la varietà dei bisogni che si intendono affrontare. Il quinto profilo che deve essere messo in luce [in ultimo] è che i beni comuni urbani sono identificati attraverso un coinvolgimento attivo dell'amministrazione che è indispensabile».

Si noti, peraltro, che tali rilievi, oltre a facilitare la comprensione del concetto di bene comune urbano, così come delineato nei regolamenti sull'amministrazione condivisa, si rivelano altresì particolarmente utili anche per rinvenire alcuni fondamentali elementi differenziali rispetto ad altri apporti definitivi

sull'amministrazione condivisa si rivela certamente idoneo a ricomprendere beni e spazi pubblici (ma anche beni e spazi privati, sebbene, come pare ovvio, con maggiori limitazioni) – quali, ad esempio, nel primo caso, edifici e beni culturali, nel secondo, aree verdi, piazze, strade – che hanno perso la loro funzione originaria ovvero risultino degradati oppure soggetti ad incuria o, ancora, caduti in parziale o totale disuso, ivi inclusi – ovviamente – anche quelli insistenti in prossimità delle aree costiere.

Da notare, peraltro, che, con riferimento a tali beni ed areali, i richiamati regolamenti comunali dischiudono una vasta gamma tipologica di interventi pubblicistici o, meglio, preordinati al soddisfacimento di interessi generali – diversamente graduabili, solitamente distinguibili in interventi di “cura”, “gestione condivisa” e “rigenerazione”³⁶⁴, ma, nondimeno, integrabili – che trovano concreta realizzazione nei

forniti sul tema, assai complesso e dibattuto, dei beni comuni *tout court*. Così, volendo solo abbozzare un paragone con la nota e importante definizione di beni comuni fornita dalla “Commissione per l'elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del codice civile nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni” – la c.d. “Commissione Rodotà” – emerge con tutta evidenza che, a parte gli elementi di contiguità, pure riscontrabili (appare emblematico, a tal riguardo, l'idoneità del bene al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona), nel primo caso, i beni comuni sono individuati e riconosciuti volta per volta dai cittadini e dalle amministrazioni comunali, nel secondo, invece, risultano predeterminati e ricompresi in apposito elenco “aperto”, ove si rinvencono, in particolare «i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate». Da notare, al riguardo, che tale classificazione ha suscitato dibattiti in ambito dottrinario. In senso parzialmente critico, si vd. M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 423, il quale sostiene che essa «pur costituendo un passo avanti rispetto a quella codicistica, non sembra ancora del tutto soddisfacente, non essendo, per esempio, del tutto chiara la necessità di distinguere tra beni comuni e beni pubblici ad appartenenza pubblica necessaria». Per cogliere alcuni spunti di riflessione in ordine al ripensamento del sistema codicistico italiano, con particolare riferimento ai beni pubblici, si vd. S. Rodotà, *Linee guida per un nuovo codice dei beni pubblici* e U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà *Memorandum. Per la riforma del regime giuridico dei beni pubblici* ambedue in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, (a cura di), *Invertire la rotta – Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 357 ss. Per un commento alla proposta di riforma avanzata dalla Commissione Rodotà, si cfr. E. Reviglio, *Per una riforma del regime giuridico dei beni comuni. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Politica del diritto*, 3, 2008, p. 531 ss.

³⁶⁴ In ordine a questa ricorrente tipicizzazione presente nei testi regolamentari, peraltro, solamente indicativa, sembra utile riprendere le concise definizioni presenti nel recente regolamento-tipo concepito, elaborato e promosso da Labsus, che ha sostituito il primo modello regolamentare bolognese, offrendo un quadro maggiormente semplificato, risolvendo alcuni problemi applicativi e adeguando il testo alle più recenti novità legislative nazionali e regionali. In particolare, a norma dell'art. 2, co. 1, lettere f), g) e h), gli interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa sono, rispettivamente, volti «(a)la conservazione, manutenzione e abbellimento dei beni comuni, che produce capitale sociale, facilita l'integrazione, genera salute e rafforza i legami di comunità»; «al recupero dei beni comuni, con caratteri

patti di collaborazione, da intendere quali strumenti negoziali a carattere puntuale, atti a suggellare l'“alleanza” tra cittadini e amministrazione³⁶⁵.

I regolamenti sull'amministrazione condivisa, inoltre, si connotano per quanto concerne l'ambito di applicazione soggettivo, esteso a tutti i cittadini o, meglio, alle diverse forme di cittadinanza presenti sul territorio³⁶⁶, che risultano parte attiva nei processi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni urbani, al fianco delle amministrazioni pubbliche comunali³⁶⁷, lasciando dunque trasparire, da questo punto di vista, un modello organizzativo aperto e tendenzialmente paritario, definito “amministrazione condivisa”³⁶⁸, che si contrappone, idealmente, al tradizionale

di inclusività, integrazione e sostenibilità anche economica»; «alla fruizione collettiva dei beni comuni, con caratteri di continuità, inclusività, integrazione e sostenibilità anche economica». Per un commento al nuovo prototipo regolamentare, si rimanda alla lettura di F. Giglioni, *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, in *labsus.it*, 2017, ove, tra l'altro, è possibile visionare e scaricare anche il testo regolamentare.

³⁶⁵ In ordine alla natura giuridica dei patti di collaborazione, oggetto di un vivace dibattito in ambito dottrinario, sembra corretto invocare massimamente la figura dell'accordo *ex art. 11, l. 241/1990*, che, tuttavia, è declinata, in questo caso, in modo peculiare, quale “accordo necessario” o “a collaborazione necessaria” stipulato a fronte di un procedimento amministrativo *sui generis*. (In questi termini si esprime F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 292-302). Per una lettura differente, che privilegia il ricorso alla figura del contratto di diritto privato *ex art. 1-bis, d.lgs. n. 241/1990*, si vd. G. Arena, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *labsus.it*, 2016 e, più recentemente dello stesso Autore, G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2017, p. 43 ss. Sul tema dei patti di collaborazione e, nondimeno, delle possibili qualificazioni giuridiche prospettabili e discipline invocabili, si vd., anche, P. Michiara, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016 e G. Calderoni, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 2, 2016.

³⁶⁶ In questo senso, come si evince dalla lettura dell'art. 2, co. 1, lett. c) presente nel nuovo prototipo regolamentare messo a punto da Labsus, sono «cittadini attivi: tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali o di natura imprenditoriale, che indipendentemente dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza si attivano per periodi di tempo anche limitati per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento».

³⁶⁷ Al riguardo, si ricorda che in ordine alla valorizzazione dei cittadini nell'esperimento di progettualità preordinate al soddisfacimento di interessi generali, si rivelano fondamentali gli studi condotti da Gregorio Arena. Tra i molti contributi offerti dall'Autore, ci si limita a segnalare G. Arena, *Cittadini attivi*, Bari, Laterza, 2006 e, più recentemente, G. Arena, *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale*, in A. Bixio e G. Crifò (a cura di), *Il giurista e il diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 29 ss.

³⁶⁸ Come risaputo, l'“amministrazione condivisa” è stata concettualizzata per la prima volta da G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4, 1997, p. 29 ss. – ove è intesa quale modello amministrativo «fondato sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini, che si ritiene possa consentire una soluzione dei problemi di interesse generale migliore dei modelli attualmente operanti, basati sulla separazione più o meno netta fra amministrazione e amministrati» – per poi trovare una più compiuta teorizzazione in alcuni scritti successivi, ad opera dello stesso Autore, il quale, in particolare, porrà come base della propria costruzione teorico-giuridica il principio (costituzionale) di sussidiarietà orizzontale, rinvenibile nell'art. 118, co. 4, Cost. In questo

“paradigma bipolare” di origine liberale³⁶⁹. In questo senso, peraltro, emerge con tutta evidenza la piena valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, inscritto nell’art. 118, co. 4, Cost., che costituisce il principale riferimento ideale e legale per il concepimento di questi strumenti giuridici³⁷⁰. Si noti, peraltro, che una simile opzione ermeneutica induce ad escludere che le iniziative delineate all’interno dei richiamati regolamenti comunali possano essere in alcun modo associate alle iniziative di c.d. “partenariato sociale”³⁷¹, delineate nel d.lgs. n. 50/2016, che, in effetti, risultano essenzialmente (e diversamente) configurabili in termini di contratti onerosi a prestazioni corrispettive o sinallagmatici³⁷². I richiamati regolamenti, dunque, si connotano anche dal punto di vista teleologico, in quanto risultano massimamente preordinati a corroborare le relazioni collaborative tra i cittadini e le amministrazioni,

senso, ci si limita solamente ad alcuni recenti richiami bibliografici, che paiono particolarmente significativi: G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell’art. 118 u.c. della costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, p. 177 ss.; G. Arena e C. Iaione (a cura di), *L’età della condivisione*, Carocci, Roma, 2015; G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., p. 43 ss.

³⁶⁹ Siffatta espressione emerge nel lavoro di S. Cassese, *L’arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2001, p. 601 ss., il quale, in estrema sintesi, pone in risalto la netta contrapposizione sussistente tra la sfera pubblica e la sfera privata (i due poli, per l’appunto). Per quanto più di interesse in questa sede, comunque, tale teorizzazione implica che spetti esclusivamente ai soggetti pubblici il perseguimento degli interessi di pubblica utilità e non anche ai privati cittadini, che risultano, conseguentemente, meri soggetti passivi del rapporto.

³⁷⁰ Al riguardo, occorre, inoltre, ricordare che ulteriori importanti titoli di legittimazione costituzionali sono rinvenibili negli artt. 114, co. 2 e 117, co. 6.

Inoltre, sembra il caso di specificare che l’applicazione piena e/o estensiva del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale si intende soddisfatta se i cittadini si attivano autonomamente per finalità civiche e solidaristiche, nonché estranee a logiche di mercato, configurando un rapporto tendenzialmente paritario tra pubblico e privato, che si antepone, da un punto di vista ideale, al classico paradigma bipolare. Quanto espresso lo si deduce, in particolare, dalla lettura di G. Arena, *I nuovi soggetti della sussidiarietà*, in *labsus.it*.

³⁷¹ Siffatta espressione è utilizzata dal Consiglio di Stato per definire peculiari forme di Partenariato pubblico privato (Ppp) disciplinate agli articoli 189 (rubricato “Interventi di sussidiarietà orizzontale”) e 190 (rubricato “Baratto amministrativo”) del d.lgs. n. 50/2016, caratterizzate dal loro ridotto rilievo economico e rilevante impatto sociale. Al riguardo, si cfr. il parere reso il 1° aprile 2016, n. 855.

³⁷² Ci si riferisce, in particolare, alle fattispecie riconducibili agli artt. 189 e 190, d.lgs. n. 50/2016, che – diversamente dalle esperienze collaborative ascrivibili ai regolamenti sull’amministrazione condivisa – prefigurano contratti onerosi a prestazioni corrispettive. In ordine alla delimitazione del campo di applicazione dei regolamenti comunali rispetto a possibili sovrapposizioni presenti nel d.lgs. n. 50/2016, si rivelano fondamentali gli studi di Fabio Giglioni. Al riguardo, si cfr., in particolare, F. Giglioni, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Rtsa*, 3, 2016, p. 1 ss.; F. Giglioni, *La rigenerazione dei beni comuni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. Di Iacopo e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, 2017, in part. 223-227. Si vd., anche D. D’Alessandro, *Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti*, in *labsus.it*, 2016.

dando luogo ad una innovativa funzione pubblica, che impone, nondimeno, la revisione dei modelli organizzativi prevalenti, a cominciare dalla individuazione di una struttura *ad hoc*, chiamata al raccordo tra le istanze imputabili ai cittadini e alle amministrazioni³⁷³. In questo senso, pertanto, simili esperienze esaltano il momento partecipativo sotteso alla teorica sulla Gizec³⁷⁴.

Un ultimo profilo di caratterizzazione ascrivibile ai richiamati regolamenti comunali che merita di essere evidenziato in questa sede attiene al procedimento volto alla individuazione dei soggetti chiamati alla realizzazione dei patti di collaborazione e, dunque, per essi, alla realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa o rigenerazione dei beni comuni urbani. A tal riguardo – atteso che gli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione possono essere promossi tanto dalle amministrazioni comunali quanto dai cittadini – basti sottolineare che in molte esperienze regolamentari affiorano procedure selettive ampiamente fondate sul dialogo e sulla partecipazione tra le diverse parti coinvolte nelle attività collaborative, in coerenza – si noti – con la *ratio* sottesa a questi strumenti, nonché in controtendenza rispetto ai classici moduli di selezione competitiva delle offerte rinvenibili sul piano ordinamentale³⁷⁵.

Ebbene, volendo trarre alcune riflessioni riassuntive e conclusive da quanto complessivamente emerso, sembra il caso di sottolineare come le iniziative complessivamente passate in rassegna garantiscano interventi volti alla valorizzazione, gestione e rigenerazione (nel senso precisato) del patrimonio pubblico nazionale

³⁷³ Quanto sostenuto è esplicitato da F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 302, il quale, in particolare, ha affermato che «(u)no degli aspetti più interessanti dei regolamenti dei beni comuni urbani è l'individuazione della collaborazione quale ordinaria attività istituzionale. In questo modo la collaborazione si profila come vera e propria funzione pubblica con ricadute anche di carattere organizzativo di grande rilievo».

³⁷⁴ Per un concreto riferimento di diritto positivo, si rimanda alla lettura dell'art. 14, Protocollo di Madrid, significativamente rubricato "Partecipazione".

³⁷⁵ Ciò avviene, esemplificativamente, attraverso lo svolgimento di consultazioni, discussioni, assemblee pubbliche. Sul punto, comunque, si vd. F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 293-294 e nota 57, cui si rimanda anche per una disamina di alcuni esempi concreti rinvenuti sul piano della prassi applicativa.

esistente lungo gli areali costieri, prefigurando, nondimeno, scenari applicativi e logiche di funzionamento anche sensibilmente differenti.

Con riferimento al primo progetto esaminato e alla (connessa) configurazione della concessione di valorizzazione, viene in rilievo, in modo particolare, il ricorso al mercato, da parte dell'Agenzia del demanio, per il perseguimento di finalità pubblicistiche, specificamente pensate a favore di determinati beni (fari, torri ed edifici costieri). Tale soluzione si rivela certamente un'utile alternativa ai processi di dismissione e alienazione del patrimonio pubblico, specie quando la gestione del bene in questione da parte dell'autorità pubblica competente si dimostri non più sostenibile, specie economicamente. In questa prospettiva, tuttavia, come già segnalato, desta perplessità e risulta in parte contraddittoria la disposizione di cui all'art. 3-bis, co. 4-bis, d.l. n. 351/2001, che, dunque, induce a ritenere auspicabile un tempestivo intervento legislativo abrogativo. Sul fronte amministrativo, invece, una criticità sembra riconducibile alla configurazione degli elementi di valutazione delle offerte, posto che, quanto meno in relazione alle attività esercitate a tal riguardo dalla Agenzia del demanio, si registra uno sbilanciamento tra le istanze di valorizzazione funzionale, sociale, ambientale, da un lato, ed utilizzazione del bene (*rectius* sfruttamento economico) imputabile al concessionario, dall'altro, che impone una riequilibratura a favore delle prime. Va da sé, inoltre, che una configurazione maggiormente bilanciata (nel senso appena indicato) degli elementi di valutazione delle offerte risulti auspicabile anche con riferimento agli enti di governo territoriali *tout court* chiamati al rilascio di siffatta tipologia concessoria.

Passando alla disamina del secondo progetto, spicca il ricorso alle concessioni gratuite *ex art. 11, co. 3, d.l. 31 maggio 2014*, incidenti su beni predeterminati, che si connotano

per promuovere lo sviluppo economico e sociale di determinati soggetti e aree territoriali³⁷⁶ (nonché la tutela dell'ambiente).

In aggiunta a queste specifiche iniziative, inoltre, non occorre dimenticare che, in ordine ad una vasta gamma di beni immobili demaniali e patrimoniali riconducibili in capo allo Stato, l'Agenzia del demanio può disporre l'«affidamento in concessione, anche gratuita, ovvero in locazione, anche a canone ridotto»³⁷⁷. In tale ambito, comunque, a destare particolare interesse è l'ipotesi di rilascio di concessioni temporanee gratuite ovvero a canone ridotto *ex art. 9, d.P.R. n. 296/2005*, concepite a favore di soggetti determinati³⁷⁸, volte, in particolare, al perseguimento di finalità di interesse pubblico o di particolare rilevanza sociale, realizzabili – certamente – anche mediante la messa a punto di attività di recupero e di rigenerazione, specie perché configura una soluzione alternativa e più tempestiva rispetto alle ordinarie procedure selettive, previste nel

³⁷⁶ Sul punto, possono rivelarsi utili le riflessioni generali sul tema della “regolamentazione dei mercati e sviluppo economico” elaborate da G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, il Mulino, 2014, p. 24-28.

³⁷⁷ Ci si riferisce, in particolare, ai beni di cui all'art. 1, d.P.R. n. 296/2005, rubricato «Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato», che, dunque, vale la pena di riportare integralmente. Ai sensi del richiamato art. 1, rubricato “Ambito di applicazione” «1. Il presente regolamento disciplina il procedimento per l'affidamento in concessione, anche gratuita, ovvero in locazione, anche a canone ridotto, dei beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, gestiti dall'Agenzia del demanio, destinati ad uso diverso da quello abitativo e: a) non idonei ovvero non suscettibili di uso governativo, concreto ed attuale; b) non inseriti nei programmi di dismissione e di valorizzazione di cui ai commi da 01 a 10 dell'articolo 19 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni; c) non inseriti nei programmi di dismissione e di valorizzazione di cui al decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410; d) che non sono oggetto delle procedure di cui al decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112; e) non inseriti in elenchi di beni dismissibili, ai sensi dell'articolo 3, comma 112, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni».

³⁷⁸ In particolare, l'art. 10, d.P.R. n. 296/2005 prefigura come possibili soggetti beneficiari a titolo gratuito le università statali, le regioni, gli enti locali, gli enti ecclesiastici, l'Istituto superiore della sanità e i soggetti che esercitano le attività di cui alla legge 1° agosto 2003, n. 206, relativamente agli immobili dello Stato in comodato d'uso gratuito. L'art. 11, d.P.R. n. 296/2005, invece, prefigura come possibili soggetti beneficiari del titolo concessorio a canone agevolato gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose, gli enti parco nazionali di cui all'articolo 4, comma 8, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, la Croce rossa italiana, nonché gli enti del terzo settore, nel rispetto di determinate condizioni. Per approfondimenti, comunque, si rimanda alla lettura dei richiamati articoli.

diritto positivo e delineate mediante bandi di gara, capace, dunque, anche di colmare provvisoriamente dei vuoti gestionali incidenti su determinati beni e areali pubblici³⁷⁹.

Insomma, questa rassegna sembra dimostrare come il diritto positivo prefiguri una vasta gamma di soluzioni imperniate sul multiforme strumento concessorio, volte a valorizzare, gestire e rigenerare beni e spazi pubblici³⁸⁰.

In disparte da queste iniziative e da questi strumenti, in ultimo, giova rimarcare l'importanza e l'originalità delle esperienze regolamentari comunali poc'anzi poste in evidenza, che si connotano – come accennato – sotto più profili. Al riguardo, rileva, anzitutto, l'estensione dell'ambito materiale in ordine al quale può trovare realizzazione l'attività pubblicistica delineata nei regolamenti sull'amministrazione condivisa, idonea finanche ad involgere beni tradizionalmente sottratti ad iniziative di questo tipo, esemplificativamente i beni demaniali marittimi. Così, ad esempio, è ipotizzabile, con riferimento alle spiagge, che i cittadini, mediante la stipula di appositi patti di collaborazione, pongano in essere, con la collaborazione del comune, delle attività di “cura”, quali la pulizia degli areali e la piantumazione di specie vegetali, volte a proteggere il complesso ecosistemico costiero (e dunque a garantire una maggiore prestazione dei connessi servizi ecosistemici), da agenti di disturbo, quali il degrado e il fenomeno erosivo³⁸¹. Sempre con riferimento alle spiagge, inoltre, un ulteriore esempio

³⁷⁹ Quanto sostenuto trova conferma nella recente sentenza del Tar Veneto, I, 8 marzo 2018, n. 273, chiamato a pronunciarsi su un provvedimento adottato dalla Agenzia del demanio recante rigetto dell'istanza dell'Associazione “Poveglia – Poveglia per Tutti”, volta ad ottenere una porzione dell'isola di Poveglia in concessione sessennale a canone agevolato ex art. 9 del d.P.R. n. 296/2005. Per un commento alla sentenza, particolarmente attento ai profili concernenti il riuso e la rigenerazione dei beni per finalità di interesse generale, si vd. F. Giglioni, *Isola di Poveglia: commento alla recente sentenza del Tar Veneto*, in *labsus.it*, 2018.

³⁸⁰ Si noti, peraltro, che interventi volti alla valorizzazione, gestione e/o rigenerazione dei beni pubblici mediante lo strumento concessorio sembrano potersi prospettare anche in assenza di specifiche regolamentazioni normative, ricorrendo, in particolare, alla disciplina generale di cui alla l. n. 241/1990. Sul punto si cfr. il lavoro di F. Fracchia, *Concessioni, contratti e beni pubblici*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 493 ss.

³⁸¹ Si noti che tale prospettazione si rivela idonea ad inquadrare in una cornice di piena legalità e coerenza giuridica esperienze spontanee nate nella società civile già riscontrabili sul piano della prassi. Si vedano, a tal riguardo, le iniziative promosse rispettivamente dall'associazione calabrese “Costa nostra” e dalla associazione “Fare verde Onlus”, con riferimento al progetto “Habemus dune”, ambedue analizzate sulla rivista *labsus.it*.

potrebbe invece riguardare la messa a punto di interventi mediante forme di “gestione condivisa”, orientate al perseguimento di finalità solidaristiche³⁸². Seguitando a ragionare in ordine a possibili scenari applicativi configurabili lungo le spiagge, inoltre, resterebbe ferma – ovviamente – la necessità di ripudiare il ricorso ad un uso (distorto) dell’atto pattizio, idoneo ad eludere le regole di natura proconcorrenziale, applicabili sul piano interno³⁸³.

4. La tutela del paesaggio entro il modello della Gizc ovvero la tutela delle aree costiere attraverso i piani paesaggistici

La disciplina nazionale (ma anche sovranazionale) posta a tutela del paesaggio offre molteplici spunti di riflessione relativi alla possibile configurazione ovvero concreta applicazione del modello di Gizc sul piano interno. Lo si evince, in particolare, da un rapido raffronto della disciplina “settoriale” presente nel Codice Urbani (ma anche della disciplina delineata nella Convenzione europea) con la disciplina dettata dal Protocollo di Madrid.

In effetti, siffatta comparazione consente di individuare i più evidenti “punti di contatto” tra i due corpi normativi e dunque di “proiettare” (idealmente) la tutela del paesaggio entro uno schema di gestione ambientale (costiera) di più ampio respiro. In altre parole, la disamina comparata consente di “riempire” gli spazi giuridici lasciati dal legislatore sovranazionale con le più puntuali prescrizioni dettate dalla disciplina di settore, in

³⁸² È questo, ad esempio, quanto avviene, nel patto di collaborazione ordinario denominato “Mare per tutti” – concepito ai sensi dell’art. 7, Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani, adottato con deliberazione del Consiglio comunale del 25 ottobre 2016, n. 51 – stipulato tra il Comune di Genova – Municipio di Levante, Aster e alcune associazioni per la gestione di una struttura dedicata alle persone disabili sita presso la spiaggia di Vernazzola.

³⁸³ In effetti, il timore prospettato sembra fondato, posto che paiono rinvenirsi, nella prassi applicativa, pratiche volte ad eludere le regole di natura proconcorrenziale. Si cfr., a tal riguardo, alcuni patti di collaborazione stipulati nel Comune di Ascea per il rilascio di concessioni demaniali marittime relative a tratti di spiaggia. In ordine a possibili applicazioni distorte concernenti i patti di collaborazione, inclusa quella richiamata, si rimanda alla lettura del *Rapporto Labsus 2017 sull’amministrazione condivisa dei beni comuni*, p. 25-26. Sul tema delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, comunque, si vd. *infra*.

modo da prefigurare una concreta (sebbene ancora parziale) attuazione del modello di Gizc.

In tal senso, una prima suggestione è rinvenibile con riferimento alla stessa nozione di paesaggio, che risulta – come chiarito – recepita nel Codice Urbani e prima ancora nella Convenzione europea sul paesaggio, non invece nel Protocollo di Madrid, ove prevalgono disposizioni dal contenuto generico³⁸⁴. Più in particolare, la comparazione induce a ritenere possibile dal punto di vista giuridico una “trasposizione” del concetto di paesaggio, esplicitato nella disciplina di settore, entro il perimetro delineato dalla disciplina sovranazionale o, detto altrimenti, configurare la nozione di paesaggio, delineata nella disciplina di settore, entro il quadro tracciato dal Protocollo di Madrid. Al riguardo, si considerino le seguenti motivazioni.

Innanzitutto, una simile prospettazione è deducibile da una lettura sistematica delle disposizioni contenute nel Protocollo di Madrid. Al riguardo, infatti, la presenza di una pluralità di disposizioni finalisticamente diversificate (nondimeno ordinabili per gruppi), volte a tutelare (in senso lato), a seconda dei casi, profili differenti relativi alle zone costiere (sebbene in una prospettiva sistemica), inducono a delimitare adeguatamente il concetto di paesaggio, distinguendolo, altresì, da altri concetti richiamati nel documento internazionale che, parimenti, necessitano di una corretta identificazione e delimitazione (le risorse naturali e gli habitat naturali, il suolo, etc.). In tal senso, inoltre, pare quasi scontato che, sotto un profilo strettamente giuridico-applicativo, l'attenzione debba ricadere sulle nozioni accolte nella disciplina settoriale.

In secondo luogo, tale soluzione trova un appiglio proprio all'interno del Protocollo di Madrid. In effetti, dalla lettura dell'art. 11, co 1 del Protocollo di Madrid – secondo cui «(l)e parti, riconoscendo il valore estetico, naturale e culturale specifico dei paesaggi

³⁸⁴ Al riguardo, infatti, sono rinvenibili formulazioni del tipo «la Gizc è finalizzata ad assicurare la conservazione dei paesaggi» oppure «le parti si impegnano a preservare i paesaggi». Per una disamina delle disposizioni del Protocollo di Madrid volte a tutelare *lato sensu* il paesaggio, si vd. l'art. 2, par. 1, lett. f); l'art. 5, par. 1, lett. a) e d); l'art. 8, par. 1; l'art. 9, par. 2, lett. a), d) e f); nonché l'art. 11, rubricato “Paesaggi costieri”.

costieri, a prescindere dalla loro classificazione come aree protette, adottano misure volte a garantire la protezione dei paesaggi costieri attraverso interventi di legislazione, pianificazione e gestione» – pare estrapolabile una nozione di paesaggio (costiero) conforme a quella presente nella disciplina di settore, inteso quale “territorio espressivo di identità” ovvero “territorio così come percepito dalle popolazioni” (secondo le espressioni accolte rispettivamente nella disciplina settoriale nazionale e sovranazionale)³⁸⁵. Più specificamente, il passaggio nel quale è disposto che “le parti riconosc[ono] il valore estetico, naturale e culturale specifico dei paesaggi costieri” sembra, infatti, voler dire – in modo del tutto speculare alle definizioni recepite nella disciplina settoriale – che i paesaggi costieri (vale a dire determinati ambiti spaziali e/o territoriali costieri) sono espressivi di valori identitari (precisamente valori di natura estetica, naturale e culturale) per le popolazioni ovvero che, mutuando le parole espresse dalla dottrina, «paesaggio [costiero] sono i valori del territorio [costiero] che si esprimono come manifestazioni identitarie o, più in breve, i valori identitari del territorio [costiero] costituiscono il paesaggio [costiero]»³⁸⁶.

Tenuto conto della possibilità di trasporre il concetto di paesaggio, così come delineato nella disciplina di settore, entro il più ampio quadro della disciplina dettata dal Protocollo di Madrid e, più in generale, entro un modello di Gisc, occorre, ora, ragionare sui connessi risvolti applicativi e dunque sugli strumenti (amministrativi) di tutela contemplati dall’ordinamento.

Al riguardo, emergono (anche in questo caso) interessanti profili di contiguità e coerenza tra i due complessi normativi, che vale la pena di approfondire, in quanto utili

³⁸⁵ Al riguardo, sembra utile richiamare in modo completo le due definizioni, secondo cui rispettivamente il paesaggio è «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» ovvero «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni»; inoltre, paiono ancora attuali le riflessioni di Alberto Predieri, che identifica il paesaggio quale “forma esteriore del Paese”. Si vd. A. Predieri, *Paesaggio*, cit., p. 514 ss.

³⁸⁶ In questi termini si esprime G. Sciullo, *Il Codice e la Convenzione europea del paesaggio*, cit., nel commentare la definizione di paesaggio presente nel Codice Urbani.

a prefigurare – in concreto – scenari applicativi del modello di Gizc. Più in particolare, la comparazione tra la disciplina settoriale concernente il paesaggio e quella delineata nel Protocollo di Madrid, relativa alla Gizc, induce a porre l'accento sulle attività ovvero sugli atti di pianificazione (peraltro, ritenuti dalla dottrina, ormai da tempo, strumenti ineludibili per l'attuazione del modello in esame³⁸⁷).

Analogamente a quanto emerso con riferimento alla nozione di paesaggio, la disciplina di settore consente, infatti, di specificare e dettagliare le previsioni, per certi aspetti piuttosto astratte e generali, delineate nel Protocollo di Madrid³⁸⁸, al fine di dare attuazione (parziale) al modello di Gizc. In questa prospettiva, riveste interesse il piano paesaggistico (nella sua duplice accezione di piano settoriale e piano generale, accolta dal legislatore nazionale) volto a disciplinare l'assetto dei paesaggi/territori, ivi inclusi, dunque, anche quelli costieri.

Una simile prospettazione, oltre ad essere desumibile, anche qui, da una lettura sistematica delle disposizioni del Protocollo di Madrid, trova un chiaro riferimento nel già citato art. 11, a norma del quale «le parti [...] adottano misure volte a garantire la protezione dei paesaggi costieri attraverso interventi di [...] pianificazione [oltre che di legislazione e gestione]». A tal riguardo, inoltre, desta interesse l'art. 18, in quanto, sebbene con specifico riferimento ai piani e ai programmi attuativi delle più volte richiamate “strategie nazionali”, sembrerebbe ammettere che «piani e programmi per le zone costiere [(ma anche, più estensivamente, le considerazioni in essi contenute)] poss(a)no essere specifici o integrati in altri piani e programmi», come, appunto, i piani paesaggistici. A prescindere dalla lettura interpretativa della richiamata disposizione, una simile (duale) configurazione sembra, comunque, prefigurabile: basti, infatti,

³⁸⁷ Al riguardo, pare sufficiente richiamare il lavoro di J.R. Clark, *Integrated management of coastal zones*, cit.

³⁸⁸ Al riguardo, si considerino, oltre alle previsioni contenute nel preambolo, l'art. 5, par. 1, lett. a); l'art. 6, par. 1, lett. c) e f); l'art. 7, par. 1, lett. c) e par. 2; l'art. 10, par. 1, punto 1, lett. a) e punto 2, lett. a); l'art. 11, par. 1; l'art. 12, par. 1, lett. b); l'art. 14, par. 1 e 3; l'art. 16, par. 1; l'art. 17; l'art. 18; l'art. 19, par. 2; l'art. 20, par. 1; l'art. 21; l'art. 28; l'art. 29.

pensare che, nell'ordinamento interno, figurano sia piani specificamente incentrati sulla Gisc sia piani di natura "settoriale" ovvero "territoriale", che, nondimeno, incidono sulla disciplina delle zone costiere³⁸⁹.

Al riguardo, tuttavia, vale la pena di precisare l'importanza e specificità che il piano paesaggistico, specie nella sua accezione di piano urbanistico-territoriale, sembra assumere rispetto ad altre tipologie di piano nell'approntare una disciplina di tutela delle aree costiere.

La preminenza del piano paesaggistico è data da diversi fattori tra loro strettamente interrelati. In tal senso, rileva, innanzitutto, l'estensione "oggettuale" delle previsioni del piano, delineata nella versione consolidata del Codice Urbani, che, in estrema sintesi e per quanto più di interesse, affianca ad una tutela essenzialmente "statica" dei beni paesaggistici, ivi inclusi i territori costieri (vale a dire, a norma dell'art. 142, co. 1, lett. a), gli "ambiti spaziali compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare"), una tutela di natura "dinamica" dei (più estesi) contesti territorial-paesaggistici costieri, coerente con l'approccio globale sotteso alla disciplina di Madrid e, più in generale, al modello di Gisc, costruito sulla nozione di complesso ecosistemico (costiero)³⁹⁰, alla stregua di quanto esemplificativamente avvenuto con riferimento all'esperienza sarda³⁹¹.

³⁸⁹ Per quanto concerne i piani specificamente incentrati sulla Gisc, si vedano le esperienze regionali delle Marche e della Emilia-Romagna. Con riferimento ai piani settoriali, si veda, esemplificativamente, il piano paesistico della regione Sardegna. Con riferimento, invece, ai piani territoriali di coordinamento, si veda l'esperienza ligure. Per una disamina complessiva delle esperienze pianificatorie regionali, si rimanda alla lettura di Ispra, *Strumenti per la pianificazione ambientale, Piani di gestione regionali delle (coste)*, cit., p. 71 ss., corredato, peraltro, di utili tabelle sinottiche.

³⁹⁰ Al riguardo, per quanto concerne la tutela eminentemente statica dei territori costieri, si vd. l'art. 143, co. 1, lett. c), a norma del quale «l'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno [...] la ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione». In questo senso, mediante il ricorso al piano paesaggistico, si procede alla c.d. "vestizione dei vincoli", che, come si evince chiaramente dal parere del Mibac-Udcm legislativo del 25 ottobre 2011, attiene alla «trasformazione dei vincoli paesaggistici, da vincoli "nudi", cioè meramente perimetrali, in vincoli corredati dall'indicazione di obiettivi, criteri, limiti – in una parola: delle specifiche "prescrizioni d'uso – necessari per valutare efficacemente la compatibilità con la salvaguardia dei valori tutelati dalle singole modifiche del territorio progettate e sottoposte ad autorizzazione».

In secondo luogo, occorre considerare che, specie a seguito degli interventi di modifica introdotti al Codice Urbani con il secondo correttivo (vale a dire il d.lgs. n. 63/2008), il piano paesaggistico tende ad assumere una valenza sostanzialmente territoriale e generale, non già settoriale, oltre che gerarchicamente sovraordinata rispetto ad altri atti di pianificazione³⁹². Da ciò ne consegue che, (anche) con specifico riferimento alla tutela delle aree costiere, il piano paesaggistico delinea la cornice di riferimento entro cui debbono (necessariamente) trovare spazio gli altri atti pianificatori di livello regionale e di livello sub-regionale, ivi compresi i piani a (specifica) tutela delle coste ovvero i piani di Gizc, come emerge, chiaramente ed esemplificativamente, in relazione alla esperienza regionale pugliese³⁹³.

In terzo luogo, la preminenza del piano paesaggistico è suffragata anche sul piano dell'effettività. Occorre, infatti, rilevare che, oltre alla messa a punto dei due recenti ed importanti piani paesaggistici regionali toscano e pugliese di c.d. "nuova

Per quanto concerne, invece, la tutela sostanzialmente dinamica dei contesti territorial-paesaggistici costieri, pare sufficiente richiamare l'art. 143, co. 1, lett. a), secondo cui «L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno [...] la ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresses dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135».

³⁹¹ Si vd., al riguardo, E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., p. 69-70, a cui si rimanda, peraltro, per una disamina più approfondita della significativa esperienza regionale sarda.

³⁹² Una siffatta configurazione è, comunque, prefigurabile già all'indomani dell'entrata in vigore del Codice Urbani, come evidenziato da S. Civitarese Matteucci, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, cit. Inoltre, vale la pena di precisare che la prevalenza di siffatto piano dovrebbe attenersi esclusivamente al profilo di tutela paesaggistica, come, tra l'altro, si evince dalla lettura dell'art. 145, co. 3, ultimo periodo del Codice urbani, ai sensi del quale «per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette». In questi termini, tra l'altro, si esprime P. Lombardi, *La pianificazione paesaggistica*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, Tomo III, *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, 2014, p. 600.

³⁹³ Nell'ordinamento regionale pugliese, infatti, il Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr) costituisce un riferimento imprescindibile per gli altri atti di pianificazione insistenti sul territorio, ivi compreso il Piano regionale delle coste (Prc), che, invero, risulta massimante teso a disciplinare l'utilizzo delle aree del demanio marittimo, sebbene entro un ampio schema di Gizc. Per un rapido ed efficace inquadramento e reperimento degli atti pianificatori regionali pugliesi, si consulti il seguente sito: <http://www.paesaggiopuglia.it/>.

generazione”³⁹⁴ (vale a dire conformi alle più recenti modifiche introdotte con il secondo correttivo al Codice Urbani) è in atto, più in generale, un complessivo processo di redazione, aggiornamento e approvazione dei piani paesaggistici, esteso alla totalità delle regioni costiere italiane³⁹⁵, destinato a mutare – con molta probabilità – nel giro di pochi anni, l’intero sistema delle pianificazioni ad incidenza territoriale prefigurabile nell’ordinamento interno³⁹⁶.

5. Ripensare le concessioni di spiaggia

5.1. I capisaldi della sentenza della Corte di giustizia 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15...

In ordine al ripensamento delle concessioni di spiaggia, si rivela utile muovere dalla analisi della già richiamata sentenza della Corte di giustizia del 2016, che sintetizza, efficacemente, i termini della (annosa) questione relativa alle proroghe automatiche, delineando, allo stesso tempo, i principi (sovrnazionali) di riferimento per la regolazione del mercato dei servizi a carattere turistico-ricreativo insistenti lungo le coste.

Come anticipato, la Corte di giustizia dell’Unione europea (Quinta Sezione), con sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, interviene sul discusso meccanismo delle proroghe automatiche previsto nell’ordinamento interno, riconoscendone l’illegittimità, in quanto contrastante con le norme volte a tutelare e

³⁹⁴ Per una analisi dei due recenti piani paesaggistici toscano e pugliese, si rimanda alla lettura di N. Vettori, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon*, 1, 2017. In ordine alla analisi del piano paesaggistico toscano, si vedano già le osservazioni di A. Gualdani, *Prime riflessioni sulla “copianificazione” paesaggistica in Toscana*, in *giustamm.it*, 2014.

³⁹⁵ Al riguardo, vale la pena di rammentare che ciascuna regione deve dotarsi di un piano paesaggistico. Tale obbligo, tuttavia, non sussiste per la regione (costiera) Sicilia (che, comunque, si è dotata di un piano paesaggistico) oltre che per la regione Trentino Alto Adige e Valle d’Aosta, in forza delle previsioni dei rispettivi statuti in materia di paesaggio.

³⁹⁶ Al fine di tenere contezza dello “stato dell’arte” dei piani paesaggistici sul piano ordinamentale interno, si consulti il quadro sinottico relativo allo stato di attuazione dei piani paesaggistici in Italia al gennaio 2017, redatto dalla Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio – Servizio V, consultabile sul seguente sito <http://www.pabaac.beniculturali.it/>, cui si rimanda per ulteriori approfondimenti in tema di paesaggio.

promuovere la concorrenza, rinvenibili nel diritto (prima) secondario e (poi) primario³⁹⁷. La sentenza muove dalle domande di pronuncia pregiudiziale proposte ai sensi dell'art. 267 Tfu da due Tribunali amministrativi regionali, quello lombardo e quello sardo³⁹⁸, che investono la Corte di giustizia della corretta interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/Ce, nonché degli artt. 49, 56 e 106 Tfu, alla luce del diritto nazionale, in specie dell'art. 1, co. 18, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, a norma del quale è ammessa, in sintesi, la proroga al 31 dicembre 2020 del termine di durata dei titoli concessori in essere in scadenza entro il 31 dicembre 2015, nelle more del processo concernente il federalismo demaniale e di una complessiva riforma del quadro normativo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative e sportive, nonché di concessioni per porti turistici, approdi e punti di ormeggio destinati alla nautica da diporto e ferma restando la disciplina applicabile alla materia *de qua*³⁹⁹.

³⁹⁷ Sulla necessità rilevata dai giudici europei di raffrontare la disciplina nazionale sulle proroghe previamente alla luce del diritto derivato e solo in via eventuale alla luce del diritto primario, si vd. subito *infra*.

Per un commento alla sentenza particolarmente attento ai suoi risvolti sul piano dell'ordinamento interno, si vd. E. Quadri, *Demanio costiero e concessioni balneari*, cit., p. 199 ss.; E. Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, cit., p. 1217 ss.; E. Nesi, R. Righi, *Osservazioni sulla sentenza della corte giustizia dell'unione europea, sez. v, 14 luglio 2016, in c-458/14 e c-67/15, con particolare riferimento ai suoi effetti sui rapporti concessori in atto*, cit.; G. Marchegiani, *Le concessioni di beni del demanio marittimo alla luce del diritto UE*, cit. Con riferimento, invece, agli effetti della sentenza sul piano dell'ordinamento spagnolo, si vd. B. Lozano Cutanda, *El TJUE declara contraria a la Directiva de Servicios la prórroga automática por ley de las concesiones para actividades económicas en la costa (STJUE de 14 de julio de 2016)*, cit., p. 1 ss.

³⁹⁸ Più in particolare, a monte del rinvio pregiudiziale, si collocano due ricorsi, oggetto di distinte controversie, poi accorpate in seno alla Corte, in cui, nel primo caso, una società, la Promoimpresa Srl, impugna la decisione di un consorzio di comuni, con cui vede negato il rinnovo della proroga avente ad oggetto lo sfruttamento di un'area demaniale, nonché la decisione della giunta regionale di assoggettare l'attribuzione delle concessioni demaniali ad una procedura ad evidenza pubblica; nel secondo, taluni soggetti si oppongono alla decisione del comune di Olbia Tempio in ordine all'approvazione del piano di utilizzo del litorale e all'attribuzione delle concessioni demaniali marittime, nonché alle ordinanze aventi ad oggetto lo sgombero di alcune attrezzature. Al riguardo, comunque, vale la pena di rimarcare che ambedue i ricorsi mirano, in sintesi, a mantenere la titolarità della concessione demaniale, confidando nella proroga stabilita dal legislatore nazionale. Si cfr. Tar Lombardia, IV, sentenza 26 settembre 2014, n. 2401, nonché il relativo commento di G.G.A. Dato, *La proroga delle concessioni demaniali al vaglio della Corte di Lussemburgo*, in *Diritto e pratica amministrativa*, 11/12, 2014, p. 77 ss. e Tar Sardegna, I, ordinanza 28 gennaio 2015, n. 224.

³⁹⁹ In ordine alla recente evoluzione del diritto positivo relativa al fenomeno delle concessioni demaniali marittime e della connessa vicenda delle proroghe, si vd. *supra*, in part. § 5.5.3., capitolo II.

I giudici europei addivengono, dunque, a due importanti conclusioni, sancendo che la corretta applicazione dell'art. 12, par. 1 e 2 della direttiva 2006/123/Ce esclude la possibile configurazione di misure nazionali, come quella di cui ai procedimenti principali (ci si riferisce all'art. 1, co. 18, d.l., n. 194/2009), che prevede la proroga automatica della scadenza delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in difetto di qualsiasi procedura di selezione tra i candidati; parimenti, la corretta applicazione dell'art. 49 Tfeue esclude la possibile configurazione di misure nazionali, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico ricreative, ove queste presentino un interesse transfrontaliero certo.

Con riferimento al primo punto – valutato preliminarmente dai giudici europei, in forza di una giurisprudenza che impone di analizzare le misure nazionali alla luce del diritto secondario, se queste ricadono nell'ambito di un settore oggetto di armonizzazione completa, come risulta nel caso di specie e, solo in caso contrario, alla luce del diritto primario⁴⁰⁰ – la statuizione non sembra lasciare troppo spazio a dubbi interpretativi, conformandosi, in modo quasi pedissequo, al disposto di cui all'art. 12, par. 1 e 2⁴⁰¹.

Con riferimento al rinvio pregiudiziale basato sull'art. 1, co. 18, d.l., n. 194/2009, comunque, si è osservato, in dottrina, che si è trattato di una «vicenda sorprendente». Secondo M. Magri, «*Direttiva Bolkestein*» e legittimo affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della Corte di giustizia U.E., in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2016, p. 364-366, infatti, «questo articolo era stato ritenuto compatibile con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (e) (n)essuno nel dibattito pubblico o nella dottrina italiana, aveva mai sospettato che l'art. 1, co. 18, d.l., n. 194/2009 fosse contrario alla direttiva *Bolkestein*». Al riguardo, viene notato che la norma consegue ai rilievi effettuati dalla Commissione nei confronti dell'Italia con cui si contesta, dapprima, nella lettera di messa in mora, il «diritto d'insistenza» e poi, nella lettera di messa in mora complementare il «rinnovo automatico», con esclusione, dunque, della «proroga delle concessioni». Questa ricostruzione, in particolare, avrebbe legittimato – secondo l'Autore – «la previsione di un regime transitorio delle concessioni esistenti».

⁴⁰⁰ I giudici richiamano, in particolare, la sentenza della Corte 30 aprile 2014, causa C-475/12, il cui punto 63 dispone che «qualsiasi misura nazionale in un settore che costituisce oggetto di un'armonizzazione completa a livello dell'Unione deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione», nonché la giurisprudenza ivi citata.

⁴⁰¹ L'art. 12, co. 1 della direttiva 123/2006/Ce dispone che «(q)ualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento».

Nello specifico, i giudici, allineandosi a quanto dispone l'art. 12, co. 1 della direttiva 2006/123/Ce, sostengono che, qualora il numero delle autorizzazioni disponibili per determinate attività sia limitato in ragione della scarsità delle risorse naturali (le coste, per l'appunto) – circostanza la cui verifica è demandata ai giudici interni, ma che, per vero, sembrerebbe potersi presupporre, data la limitatezza di questi beni, assegnati su scala comunale – gli Stati membri sono chiamati ad esperire procedure di selezione tra i candidati potenziali, che presentino garanzie di “imparzialità”, “trasparenza” e prevedano, in particolare, un'adequata “pubblicità” nelle fasi di avvio, svolgimento e completamento⁴⁰². La Corte, inoltre, sostiene che, in tali casi, una proroga automatica della data di scadenza delle autorizzazioni, come quella configurata dal legislatore nazionale, equivale ad un loro rinnovo automatico, che risulta espressamente vietato dall'art. 12, co. 2 della direttiva 2006/123/Ce. Da ciò ne consegue la declaratoria di illegittimità delle proroghe automatiche, che, inoltre, impediscono l'esperimento di procedure selettive come quelle di cui all'art. 12, co. 1 della direttiva 2006/123/Ce.

Tali conclusioni inducono, peraltro, la Corte a rigettare le doglianze prospettate dai ricorrenti nei procedimenti principali (e sostenute dal governo italiano) tese a rivendicare il diritto di “ammortizzare” ossia “compensare” gli investimenti effettuati, in forza di una legittima aspettativa ingenerata dal meccanismo di proroga automatica, che lederebbe il principio del “legittimo affidamento”. Al riguardo, infatti, i giudici si limitano a riconoscere in capo agli Stati membri la possibilità di prevedere un regime di proroga volto a consentire la compensazione degli investimenti effettuati dal titolare dell'autorizzazione, ma solo nell'ambito di una previa procedura di selezione, risultata,

L'art. 12, co. 2 della direttiva 123/2006/Ce dispone che «Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

⁴⁰² In ordine ad un'applicazione della direttiva circoscritta alle sole concessioni demaniali marittime aventi un interesse transfrontaliero certo, tuttavia, si cfr. di G. Marchegiani, *Le concessioni demaniali marittime e la sindrome di Lock Ness*, in *giustamm.it*, 10, 2015.

tuttavia, carente in ambedue i casi esaminati⁴⁰³; i giudici sostengono, inoltre, che una siffatta proroga, imporrebbe, comunque, una valutazione “caso per caso”, tesa a dimostrare l’effettiva aspettativa del rinnovo dell’autorizzazione e a verificare l’effettuazione dei relativi investimenti. Si tratterebbe, dunque, di una proroga “*ad hoc*”, previamente contemplata nella procedura di selezione e non invece di una proroga “a posteriori”, applicata in modo indiscriminato a tutte le concessioni demaniali marittime e lacuali, come quella prevista dal legislatore nazionale all’art. 1, co. 18, d.l., n. 194/2009.

Anche con riferimento al secondo punto, la decisione dei giudici pare piuttosto lineare e condivisibile. In generale, la Corte rileva che, a norma dell’art. 49 Tfu, sono vietate le restrizioni alla libertà di stabilimento dei soggetti di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, ivi comprese quelle che attengono allo sfruttamento di un’area demaniale per finalità turistico ricreative. Più in particolare, secondo i giudici, qualora le autorità pubbliche intendano assegnare una concessione relativa ad una siffatta area demaniale che presenti un interesse transfrontaliero certo – circostanza che, come nel caso precedente della scarsità delle risorse, spetta al giudice verificare – occorre applicare le regole generali del Tfu e nello specifico il principio di “non discriminazione” *alias* “parità di trattamento”.

In questo senso, a nulla valgono le contestazioni del governo italiano, tese ad eccepire l’applicazione del principio di parità di trattamento, in forza di un’asserita lesione del principio di certezza del diritto, che ammetterebbe un periodo transitorio, idoneo a consentire alle parti di sciogliere il rapporto concessorio a condizioni accettabili, specie dal punto di vista economico. Come rilevato dalla Corte, infatti, le concessioni di cui ai

⁴⁰³ La Corte fonda il proprio ragionamento sul disposto di cui all’art. 12, co. 3 della direttiva 123/2006/Ce, in forza del quale «gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione di [...] motivi imperativi d’interesse generale conformi al diritto comunitario (oggi, dell’Unione)». Si noti che il disposto di cui al comma 3 si salda perfettamente con quanto previsto nei due commi precedenti, che sanciscono, rispettivamente, l’obbligatorietà della procedura selettiva tra i potenziali candidati e un limite di durata ragionevole dell’autorizzazione, nonché il divieto di un suo possibile rinnovo automatico.

procedimenti principali risultano rilasciate in un periodo in cui era già vigente nell'ordinamento europeo un generale obbligo di trasparenza dei contratti aventi un interesse transfrontaliero certo, che, dunque, impedisce di invocare il principio della certezza del diritto, a sostegno di una disparità di trattamento vietata dall'art. 49.

Volendo sintetizzare, dunque, la sentenza accoglie un comune principio di «regolazione proconcorrenziale» applicabile al settore, a cui sono riconducibili i diversi principi del mercato aperto alla libera concorrenza⁴⁰⁴, vale a dire i principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità⁴⁰⁵. Nella fattispecie, siffatti principi si sostanziano, per un verso, nella necessità di esperire procedure selettive, aperte alla generalità dei soggetti interessati alla gestione del bene demaniale e (soprattutto) alla relativa erogazione dei servizi di natura turistico-ricreativa ivi insistenti⁴⁰⁶, per l'altro, nella necessità di delimitare adeguatamente la durata delle concessioni demaniali marittime e lacuali, scongiurando, così, in modo inequivoco, ipotesi di proroghe automatiche e generalizzate stabilite per legge. Si tratta, peraltro, di principi ampiamente condivisi dalla giurisprudenza nazionale, costituzionale⁴⁰⁷ e amministrativa⁴⁰⁸, nonché dalla dottrina⁴⁰⁹.

⁴⁰⁴ Si vd. M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, II edizione, Bologna, il Mulino, 2015, p. 370.

⁴⁰⁵ Si noti che i tre principi richiamati vengono affermati chiaramente, con riferimento al settore dei contratti di concessione dei servizi, nella sentenza “Telaustria e Telefonadress” della Corte (Sesta Sezione) 7 dicembre 2000, causa C-324/98, trovando fondamento nei «principi fondamentali del Trattato, in generale, e [...] (nel) principio di non discriminazione in base alla nazionalità, in particolare. Sul punto, tuttavia, si dimostra critico G. Marchegiani, *Le concessioni demaniali marittime e la sindrome di Lock Ness*, cit., il quale, pur ritenendo ammissibile la trasposizione dei principi alla figura delle concessioni demaniali marittime, li circoscrive solamente a quelle aventi un interesse transfrontaliero certo, analogamente a quanto originariamente previsto nella sentenza in materia di concessione dei servizi.

⁴⁰⁶ Secondo l'opinione di Marco D'Alberti, infatti, le «concessioni cosiddette di beni pubblici, di risorse naturali, di demanio [...] in realtà, non sono tanto concessioni di beni pubblici, ma concessioni su beni pubblici. Quel che conta è l'attività imprenditoriale che, tramite la concessione, si può esercitare sul bene». È, inoltre, lo stesso Autore a ricondurre la gestione di strutture complesse turistiche, che rappresenta una fattispecie tipica di attività imprenditoriale insistente lungo gli areali costieri, nell'alveo di tale tipologia. Si vd. M. D'Alberti, *Per la Riforma e la valorizzazione delle concessioni*, in U. Mattei, E. Reviglio, Stefano Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 285. L'impostazione accolta dall'Autore, peraltro, sembra coerente con gli studi compiuti da M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1993, p. 673, il quale ha ritenuto, a tal riguardo, più corretto la formula concessione “sul” bene rispetto alla formula concessioni “del” bene pubblico.

⁴⁰⁷ Si confrontino le sentenze della Corte costituzionale n. 180/2010; n. 233/2010; n. 340/2010; n. 213/2011, n. 171/2013. Si vd., anche, da ultimo, la recente sentenza della Corte costituzionale del 2017, n. 40.

⁴⁰⁸ Si cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 26 maggio 2011 n. 3160.

5.2. (Segue). ... e la (non) risposta del legislatore nazionale: gli scenari aperti e le ipotesi applicative rinvenibili nel nuovo codice dei contratti pubblici

L'aspettativa di quanti auspicavano in una revisione della disciplina interna in materia di concessioni demaniali conforme ai principi europei di matrice proconcorrenziale è stata – come chiarito in precedenza – decisamente disattesa dal legislatore nazionale, il quale, ancora oggi, non è riuscito a trovare una soluzione accettabile al caso di specie.

Questa *impasse*, certamente condizionata da problemi eterogenei, talvolta risalenti e complessi, legati, in specie, alla frammentazione del quadro normativo ed organizzativo, induce l'interprete (non solo il legislatore nazionale) ad uno sforzo oggettivamente considerevole teso a rinvenire un punto di equilibrio tra i vari interessi coinvolti⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ Risultano a favore di un sistema concepito su principi di natura proconcorrenziale, che abbiano come corollario selezioni competitive F. Bruno, *Il futuro delle concessioni demaniali marittime in Italia: un riordino necessario*, in *Ibl Briefing Paper*, 2017, p. 1 ss.; E. Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, cit., p. 1217 ss.; F. Palazzotto, *Il divieto del rinnovo automatico delle concessioni*, cit., p. 31 ss.; A. Monica, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2, 2013, p. 437 ss.; N. Rangone, *Uso imprenditoriale del demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 201, la quale, inoltre, sostiene che «il ricorso alla pianificazione in luogo di strumenti di regolazione più flessibili andrebbe valutato in termini di fallimento del mercato/necessità dell'intervento, vale a dire limitato alle ipotesi in cui risulti imprescindibili per preservare il territorio e le sue risorse da iniziative incompatibili con gli obiettivi di conservazione e tutela»; M. De Benedetto, *Oltre il federalismo demaniale, i nodi della regolazione: pianificazione, concessione, canoni*, cit., p. 215 ss.; S. Villamena, *Concessioni demaniali marittime e concorrenza. (Profili ricostruttivi e modalità operative)*, in G. Lami (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime tra passato presente e futuro*, Padova, Exeo, 2010, p. 85 ss.; F. Di Lascio, *Concessioni di demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in *Amministrativ@mente*, 8-9, 2009 e, anche, in *Il Foro amministrativo*, 3, 2009, p. 787 ss. Si vd. anche G. Marchegiani, *Le concessioni demaniali marittime e la sindrome di Lock Ness*, cit., il quale, tuttavia, ritiene che una procedura selettiva aperta debba realizzarsi solo nel caso in cui sussista un interesse transfrontaliero certo. Del tutto contrario ad un'ipotesi di procedure competitive è, invece, S. Licciardello, *Beni pubblici e generazioni future*, in *giustamm.it*, 9, 2016, il quale vi antepone lo strumento pianificatorio e più in generale una pianificazione pubblica.

⁴¹⁰ Al riguardo, pare utile rammentare che le difficoltà di natura organizzativa relative alla gestione del demanio marittimo si sono acuite in corrispondenza del processo di decentramento istituzionale consacrato con la riforma costituzionale del titolo V, parte seconda della Costituzione, avvenuta con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Risultano particolarmente efficaci, al riguardo, le parole della Corte costituzionale secondo cui «la nozione di demanio marittimo, un tempo espressiva di funzioni facenti capo esclusivamente allo Stato, con lo sviluppo delle autonomie è divenuta espressiva di una pluralità di funzioni, alcune delle quali rimaste allo Stato, altre “delegate” ai Comuni ed alle Regioni, altre ancora “conferite” alle Regioni». Al riguardo, si cfr. Corte costituzionale 5-9 maggio 2003, n. 150. Per un commento alla sentenza, si vd. G. Reale, *Titolarità del demanio marittimo e conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in tema di relativi rapporti concessori, alla luce della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, cit., p. 139 ss. In ordine alle problematiche derivanti dal processo di decentramento amministrativo e costituzionale in materia di demanio marittimo, si rivelano di particolare interesse i contributi presenti

Cionondimeno, muovendo dagli insegnamenti della Corte, sembra possibile immaginare un cambiamento di prospettiva che guardi alla piena osservanza delle regole di matrice proconcorrenziale, in senso, peraltro, conforme ai precetti della Gisc.

In questa direzione, un primo passo impone che, nella materia delle concessioni demaniali costiere, vengano applicati (sistematicamente) i principi invocati, aventi come corollario il principio della “selezione aperta e competitiva” degli aspiranti alla gestione del bene ambientale, che trova generale applicazione nell’istituto della “gara”. Ne dovrebbe conseguire la messa a punto di un complesso coerente di regole atto a garantire un sistema di piena concorrenza c.d. “per il mercato”⁴¹¹. In questo senso, è prefigurabile uno scenario profondamente diverso da quello attuale, ove prevalgono ancora misure volte a favorire la stabilità delle assegnazioni. Si tratterebbe, chiaramente, di uno scenario prefigurabile solo in relazione agli areali costieri effettivamente contendibili, non invece in relazione alle (restanti) aree destinate alla libera fruizione da parte della collettività⁴¹².

nella opera collettanea AA.VV., *La gestione del demanio marittimo, dallo Stato, alle regioni, ai comuni*, cit.

Sulle problematiche di natura organizzative connesse alla gestione del demanio marittimo, anche in relazione ai profili pianificatori, si vd. S. Licciardello, *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, cit., p. 265 ss., il quale, nondimeno, propende per soluzioni tese a valorizzare il ruolo delle autonomie territoriali, conformi al principio autonomistico, sancito nell’art. 5, Cost.

Si considerino, poi, più in generale, le parole di M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, cit., p. 255, il quale ricollega alla materia dei “beni pubblici” «una normazione torrenziale e stratificata, frammentaria e disorganica, in vari punti lacunosa e di scarsissima qualità tecnica, che nell’arco di poco più di un decennio è stata capace di sferrare colpi violenti e provocare ferite profonde al sistema legislativo vigente e alle ricostruzioni teorico-sistematiche proposte, anche in tempi abbastanza recenti».

In ultimo, occorre rilevare che, come riportato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome del 25 marzo 2015, nel documento intitolato *La posizione delle regioni sulla revisione e riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime*, p. 3, il trasferimento del demanio marittimo alle regioni, previsto nell’art. 5, d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, nei fatti, non è mai avvenuto.

⁴¹¹ In questo senso, il principio di concorrenza non è altro che il risultato dell’applicazione dei principi di natura proconcorrenziale invocati e prima ancora dei principi concernenti la libertà di stabilimento e libertà di circolazione dei servizi. Analogamente, sebbene con specifico riferimento al tema degli appalti, si vd. M. Clarich, *La tutela della concorrenza nei contratti pubblici*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2016, in part. 740.

⁴¹² Al riguardo, si consideri che l’art. 1, co. 254, n. 296/2006 (“legge finanziaria 2007”) stabilisce un principio generale per il quale «(l)e regioni, nel predisporre i piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo di cui all’articolo 6, comma 3, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, sentiti i comuni interessati, devono altresì individuare un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili». D’altra

Si noti, peraltro, che, da un punto di vista strettamente giuridico, la soluzione prospettata appare innovativa, perché mutua principi tradizionalmente ascrivibili alla disciplina degli appalti pubblici europei⁴¹³, espressamente esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/Ce⁴¹⁴ ed estranei, in linea di massima, alla disciplina sui beni demaniali (e dunque sui beni costieri). Trattasi, inoltre, di principi che risultano cristallizzati anche nella nuova ed innovativa disciplina relativa alle concessioni dei beni e dei servizi, a dimostrazione di un'estensione più diffusa delle regole di matrice concorrenziale, volte a rinsaldare il rispetto delle libertà fondamentali, sottese alla ratifica dei Trattati, in specie quelle concernenti la libera circolazione delle persone e la libera circolazione dei servizi⁴¹⁵.

In questo senso, paiono maturi i tempi per accogliere, anche nell'ordinamento interno, soluzioni ampiamente conformi al diritto europeo, che rispettino, nondimeno, la tradizione giuridica nazionale. Si tratta, anche in questo caso, di ipotesi ritenute ammissibili e auspicabili, tanto dalla giurisprudenza, in specie amministrativa, quanto dalla dottrina⁴¹⁶. Al riguardo, si pensi a quanto emerso nel parere del Consiglio di Stato del 1° aprile 2016, n. 855 reso a proposito dello schema di decreto legislativo, recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione», circa la necessità di

parte, come è stato efficacemente evidenziato da M. De Benedetto, *Oltre il federalismo demaniale, i nodi della regolazione: pianificazione, concessione, canoni*, cit., p. 218 «(e)sistono due distinte tipologie di consumatori, potenzialmente interessate (secondo interessi che non di rado sono in competizione) dalla pianificazione costiera: il consumatore che intende fruire direttamente del bene spiaggia e che, pertanto, si reca nelle porzioni di spiaggia libera; il consumatore che intende fruire della spiaggia per il tramite dei servizi offerti da una impresa di gestione di servizi turistico-balneari e che, pertanto, si reca negli stabilimenti».

⁴¹³ Ci si riferisce, ovviamente, alla direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, nonché alla direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

⁴¹⁴ Si vd. il considerando 57. In tal senso, si è pronunciata anche la giurisprudenza amministrativa. Si vd., tra le ultime, Tar Toscana, III, sentenza 27 ottobre 2015, n. 822.

⁴¹⁵ Per un commento sulla direttiva 2014/23/UE relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione, si vd. G. Greco, *La direttiva in materia di "concessioni"*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 5, 2015, p. 1095 ss. Per un rapido commento sulla disciplina delle concessioni di lavori e servizi presente nel nuovo codice sui contratti pubblici, si vd. M.V. Ferroni, *Le concessioni di lavori e servizi*, in A. Clarizia (a cura di), *Note sui contratti pubblici alla luce del nuovo codice*, Roma, La Sapienza editore, 2016, p. 49 ss.

⁴¹⁶ Si vd., da ultimo, F. Bruno, *Il futuro delle concessioni demaniali marittime in Italia: un riordino necessario*, cit., p. 1 ss.

estendere l'ambito di applicazione dei principi concernenti i contratti pubblici, qualificati in dottrina come "contratti passivi", ai "contratti attivi", nel cui novero rientrano, a pieno titolo, anche le concessioni demaniali, in quanto fonte di entrata economica a beneficio del comparto pubblico⁴¹⁷. Si tratta di un'ipotesi che, peraltro, seppur timidamente, è stata poi accolta dal legislatore nazionale, come si evince dalla lettura dell'art. 4, d.lgs. n. 50/2016, rubricato «Principi relativi all'affidamento di contratti pubblici esclusi» a norma del quale «(l)'affidamento [...] dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica». Da ciò ne consegue che i principi invocati risultano, fin d'ora, pienamente applicabili sul piano dell'ordinamento interno, trovando una fonte di legittimazione proprio nella disciplina nazionale sui contratti pubblici, fermo restando, tuttavia, che un intervento da parte del legislatore nazionale, al riguardo, è da ritenere, comunque, auspicabile.

D'altra parte, non occorre dimenticare che questi principi sono chiaramente desumibili anche dalla lettura del testo costituzionale. Da un lato, infatti, l'art. 117, co. 1, Cost, sancisce che la potestà legislativa statale e regionale si conforma ai vincoli europei; dall'altro, l'articolo 117, comma 2, lett. e) attribuisce in capo allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Ne consegue, in particolare, che le leggi regionali non possono derogare ai principi generali posti dalla legge statale in materia di tutela della concorrenza, come, da ultimo, confermato nella recente sentenza della Corte costituzionale del 2017, n. 40⁴¹⁸.

⁴¹⁷ Sull'applicabilità dei principi di natura proconcorrenziale ai contratti attivi (con una forte accentuazione sull'obbligo della gara), si vd. I. Impastato, *Brevi considerazioni sulla palingenesi della c.d. "manomorta" attraverso il principio della redditività della gestione patrimoniale pubblica*, in *giustamm.it*, 2, 2009 e V. Cerulli Irelli, *Diritto privato dell'amministrazione pubblica*, cit., p. 49.

⁴¹⁸ Emblematico, al riguardo, il passaggio nel quale si sostiene che «(i)l mancato ricorso a procedure di selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori economici interessati determina, dunque, un ostacolo all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato, non solo risultando invasa la competenza esclusiva

E allora, giunti a questo punto, pare lecito chiedersi come sia possibile inquadrare la regolazione settoriale dei servizi a carattere turistico-ricreativo, mediante concessione, che costituisce una componente essenziale ed ineludibile delle politiche europee e nazionali, fondate – come si è tentato di dimostrare – sui principi di natura proconcorrenziale, nel più ampio quadro della Gisc.

In questo senso, viene alla mente, ancora una volta, il principio di integrazione, che rappresenta un riferimento essenziale per le politiche costiere, così come per le politiche ambientali in genere. Concretamente, utili spunti di riflessione provengono dalla lettura del Protocollo di Madrid, specie nella parte in cui dispone che «(l)e parti si sforzano [...] di garantire che nei loro strumenti giuridici nazionali siano integrati criteri per l'utilizzo sostenibile delle zone costiere [e che] (t)ali criteri [...] comprendono [...] l'integrazione delle esigenze di tutela ambientale nelle regole di gestione e di utilizzo del demanio marittimo pubblico».

Nel caso di specie, dunque, occorre domandarsi in che modo sia possibile “integrare” le esigenze di natura ambientale nell’ambito dello strumento concessorio. La risposta, a questo punto, sembra quasi scontata. Se è vero, infatti, che la regolazione di settore esige il rispetto delle regole di natura proconcorrenziale, imperniate sulla logica della procedura selettiva aperta, allora è proprio nell’ambito di questo iter procedimentale che occorre rinvenire degli elementi di conformità ambientale, al fine di realizzare l’“agognato”, ma spesso sfuggente, obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Quanto emerso, allora, consente di immaginare delle procedure ad “evidenza pubblica”⁴¹⁹, volte a declinare i principi ed adattare opportunamente gli istituti e gli

statale in materia di tutela della concorrenza, in violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ma conseguendone altresì il contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., per lesione dei principi di derivazione europea nella medesima materia (sentenze n. 171 del 2013, n. 213 del 2011, n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010)».

⁴¹⁹ L’espressione è principalmente riconducibile ai lavori di Massimo Severo Giannini, il quale vi dedica ampia trattazione in M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, p. 797-856. Più recentemente (e sinteticamente), V. Cerulli Irelli, *Diritto privato dell’amministrazione pubblica*, cit. p. 50, inscrivendosi nel solco tracciato da Giannini, ritiene che la dizione “evidenza pubblica” «vuol significare che [...] pur in materia negoziale, la formazione dell’Amministrazione, deve constare di almeno un atto di

strumenti rinvenibili nel codice dei contratti pubblici alla figura “classica” della concessione demaniale. In questo senso, le richiamate procedure, benché possano (e – auspicabilmente – debbano) prefigurare soluzioni molteplici, eterogenee e nondimeno flessibili, specie in relazione alle caratteristiche del bene demaniale (quali la sua rilevanza ambientale, ecosistemica e redditività economica) e alla tipologia di attività economiche ivi insistenti, dovrebbero, al contempo, allinearsi al rispetto di alcune regole generali⁴²⁰.

Al riguardo, ci si limita solamente ad alcuni sintetici spunti di riflessione. Innanzitutto, come più volte ricordato, le procedure dovrebbero essere “aperte”, consentendo ai soggetti interessati di contendersi l’affidamento del bene nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità. Risulta, poi, fondamentale, che tali procedure siano tese alla selezione dell’offerta “migliore”, in relazione a profili di natura tanto economica, quanto ambientale, nonché sociale. Questa prospettazione, dischiude, invero, problemi complessi, in parte “risalenti”, massimamente riconducibili alla configurazione “tradizionale” della concessione demaniale accolta sul piano interno, in parte “nuovi”, derivanti dall’applicazione del modello di Gizc. Da un lato, infatti, riemerge la necessità – invero mai sopita – di rivedere i meccanismi di determinazione dei canoni (annuali) concessori⁴²¹ e, conseguentemente, i connessi criteri di

natura amministrativa che evidenzia i motivi dell’operazione negoziale che si va ad intraprendere e ne possa consentire il sindacato esterno (nelle diverse forme previste)».

⁴²⁰ In ordine alla necessità di concepire procedure “flessibili” in relazione alle caratteristiche del bene demaniale e della varietà delle attività economiche ivi insistenti, sembra pronunciarsi in modo chiaro G. Lami, *Proprietà demaniale e gestione delle coste. Il contributo della giurisprudenza alla costruzione di nuove categorie giuridiche e alla definizione del ruolo di regioni ed enti locali*, cit., p. 395-396. In senso analogo, si vd. anche M. Provinciali, *Eredità e vincolo storico-amministrativo del demanio marittimo*, cit., p. 356.

⁴²¹ In effetti, come evidenziato da M. De Benedetto, *Oltre il federalismo demaniale, i nodi della regolazione: pianificazione, concessione, canoni*, cit., p. 225, le diverse modalità di determinazione dei canoni concessori che si sono susseguite nel corso del tempo – concernenti il criterio del “caso per caso”, il c.d. sistema delle tabelle; il criterio aritmetico; i tentativi di rideterminazione dei canoni con una rivalutazione del trecento per cento o tali da assicurare maggiori entrate non inferiori a determinati importi; il sistema misto; il canone tabellare e il canone commisurato al valore di mercato – «hanno dato luogo a considerevoli difficoltà applicative, ad incerte entrate erariali e a un notevole contenzioso». Al riguardo, peraltro, per una compiuta analisi delle modalità di determinazione dei canoni concessori, si rimanda alla lettura dei contributi presenti nella richiamata opera collettanea.

riscossione⁴²², allargando, al contempo, la partecipazione al gettito alle regioni e agli enti locali, in ragione della loro partecipazione attiva alla gestione delle coste⁴²³. Dall'altro lato, affiora la necessità di bilanciare, opportunamente, le esigenze economiche con quelle di tutela ambientale e sociale, tenendo conto della specificità delle zone costiere, intese quali complessi ecosistemici, produttivi di una pluralità variegata di servizi, che risultano funzionali al benessere dell'uomo e, in ultimo, alla sua stessa sopravvivenza⁴²⁴. Ciò induce a guardare con attenzione ai criteri di valutazione e selezione delle offerte dei soggetti che partecipano alla gara.

Nello specifico, a destare interesse è il nuovo criterio di selezione dell'“offerta economicamente più vantaggiosa” (Oepv)⁴²⁵, nella sua duplice variante del “miglior rapporto qualità/prezzo” ovvero del “prezzo o costo fisso”⁴²⁶, che consente di

⁴²² In argomento, si vd. il lavoro di P. Santomauro, *Criticità finanziarie relative alle entrate derivanti dall'uso del demanio marittimo*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 143 ss. Più in generale, sulla natura giuridica dei canoni demaniali, si vd. L. Del Federico, *La natura giuridica dei canoni demaniali*, in AA.VV., *La gestione del demanio marittimo, dallo Stato, alle regioni, ai comuni*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 63 ss.

⁴²³ Al riguardo, infatti, vale la pena di rammentare che l'art. 105, co. 2. lett. l), d.lgs. n. 112/1998 dispone il conferimento alle regioni delle funzioni concernenti il «rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia». Con il successivo art. 42, d.lgs. n. 96/1999, poi, viene disposto che «(s)ono esercite dai comuni le funzioni amministrative previste dall'articolo 105, comma 2, lettere f) ed l), del decreto legislativo n. 112 del 1998». Sulle funzioni regionali e locali in materia di demanio marittimo, si cfr. F. Gualtieri, *La regolazione regionale e locale tra pianificazione e gestione*, cit., p. 71 ss.

Sembra, comunque, che vi sia ampio consenso in dottrina circa la necessità di coinvolgere le regioni e i comuni nella determinazione e riscossione dei canoni, specie a fronte dell'avvenuto decentramento amministrativo, consacrato nella riforma costituzionale del 2001. Si vd., tra i tanti, F.G. Scoca, *Relazione introduttiva*, cit., p. 19; F. Di Lascio, *Concessioni di demanio marittimo e tutela della concorrenza in Amministrativ@mente*, 8-9, 2009, nonché in *Il Foro amministrativo*, 3, 2009, p. 787 ss.

⁴²⁴ Si ricordi, infatti, che nel novero dei c.d. “servizi ecosistemici”, oltre ai (pur importanti) servizi “culturali”, utili a fornire esperienze cognitive, spirituali, ricreative ed estetiche, vi sono anche i servizi di “regolazione”, utili al mantenimento dello stato di salute degli ecosistemi (quali la stabilizzazione del clima e il riciclo dei rifiuti), i servizi di “approvvigionamento”, quali il cibo, le risorse, le materie prime e i servizi di “supporto alla vita”, necessari alla erogazione degli altri servizi. Si tratta, dunque, di servizi non soltanto e semplicemente utili al benessere dell'uomo ma fondamentali per la sua stessa sopravvivenza.

⁴²⁵ Vale la pena di rammentare che, come affermato dal Consiglio di Stato «(l)articolo [95, d.lgs. n. 50/2016], in coerente attuazione delle direttive europee, attribuisce alla formula “offerta economicamente più vantaggiosa” un significato profondamente diverso (e più ampio, poiché comprende, ora, anche i criteri basati sul prezzo più basso, oltre a quelli incentrati sul rapporto tra qualità e prezzo) rispetto a quello affermato nel sistema precedente (quando tale criterio riguardava esclusivamente criteri incentrati sulla valutazione qualitativa dell'offerta)».

⁴²⁶ Sui criteri di aggiudicazione previsti nel nuovo codice dei contratti pubblici, si vd., in particolare, il commento all'art. 95, offerto da P. Chirulli, *Art. 95 – (Criteri di aggiudicazione dell'appalto)*, in G.M.

selezionare e valutare le offerte, nel primo caso, sulla base di profili qualitativi, economici, ambientali e/o sociali, nel secondo, esclusivamente sulla base di profili qualitativi, ambientali e/o sociali, previa fissazione di un prezzo/costo fissato dall'autorità pubblica⁴²⁷. Si tratta, in effetti, di due modelli ambedue validi, idonei a contemperare i diversi interessi sottesi alla gestione del demanio costiero, con particolare riferimento alla necessità (ampiamente avvertita) di garantire, da un lato, introiti pubblici adeguati alla redditività del bene (oltre che, ovviamente, l'ammortamento degli investimenti effettuati e l'equa remunerazione dei capitali investiti dall'operatore economico)⁴²⁸, dall'altro, il rispetto di standard minimi in materia ecologica e ambientale, conformi al modello di Gizc. Si noti, peraltro, che, in linea con le istanze promosse dai titolari delle concessioni, le richiamate procedure di selezione dell'offerta potrebbero contemplare un (sub-)criterio attinente alla "professionalità acquisita nel settore", ipotesi, invero, già astrattamente configurata dal legislatore nazionale all'art. 95, co. 6, lett. e), d.lgs. n. 50/2016⁴²⁹. Insomma, sembra che nell'ambito della prefigurata procedura ad evidenza pubblica il "momento" della valutazione e selezione delle offerte rivesta primaria importanza ai fini del contemperamento degli interessi, esigendo, al contempo, un'elevata competenza e

Esposito (a cura di), *Codice dei contratti pubblici – Commentario di dottrina e giurisprudenza*, Milano, Utet giuridica, 2017, p. 1226 ss.

⁴²⁷ Si vd. l'art. 67 della direttiva 24/2014/Ue.

⁴²⁸ Al riguardo, risultano suggestive le parole di M. D'Alberti, *Per la Riforma e la valorizzazione delle concessioni*, cit., p. 292, involgenti il tema delle concessioni amministrative *tout court*, il quale sostiene che «(q)uanto alla determinazione e alla riscossione dei canoni, le norme statali potrebbero stabilire il criterio di fondo che correla il canone alla remuneratività dell'impresa concessionaria e potrebbero affidare ad un'unica struttura amministrativa la funzione di fissarne i parametri più specifici in relazione ai diversi tipi di concessione, di beni, di servizi e di opere. Il Cipe, in raccordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, potrebbe adeguatamente svolgere un simile compito, con l'ausilio delle varie amministrazioni concedenti. Spetterebbe poi a queste ultime la vigilanza sulle attività dei concessionari, insieme con le Autorità di regolazione di settore, ove istituite. Una simile soluzione consentirebbe maggiore omogeneità nella determinazione dei canoni, senza comprimere eccessivamente le competenze operative delle diverse amministrazioni concedenti, statali, regionali e locali».

⁴²⁹ La norma, infatti, prevede che «l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare: [...] l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto».

professionalità, oltre che assoluta terzietà, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici⁴³⁰.

Si noti, peraltro, che, specie con riferimento alle scelte che presentano un elevato impatto ambientale, questa prospettazione sembra trovare un solido ancoraggio anche nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”, (impropriamente definito “codice dell’ambiente”) il cui art. 3-*quater*, co. 2, rubricato “Principio dello sviluppo sostenibile”, dispone che «l’attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell’ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell’ambiente [...] devono essere oggetto di prioritaria considerazione»⁴³¹.

5.3. Riassumendo e concludendo

Dall’analisi effettuata emerge, innanzitutto, la necessità di ripensare la figura della concessione demaniale marittima, nonché lacuale e fluviale, con finalità turistico-

⁴³⁰ Ciò – si noti – risulta coerente rispetto a quanto affermato dal Consiglio di Stato nel parere del 1° aprile 2016, n. 855, reso sullo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione», secondo cui «[i] criteri di affidamento, particolarmente innovativi – si pensi [...] alla offerta economicamente più vantaggiosa – richiedono stazioni appaltanti competenti e specializzate». Nella direzione prospettata (anche) dal Consiglio di Stato con il richiamato parere, peraltro, sembrano muoversi le novità introdotte nel nuovo codice dei contratti in ordine alla “aggregazione” e “qualificazione” delle stazioni appaltanti. In particolare, su questi temi, si vedano, rispettivamente, i commenti agli artt. 37 e 38, d.lgs. n. 50/2016, resi da M. Macchia, *Art. 37 – (Aggregazioni e centralizzazione delle committenze)* e *Art. 38 – (Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza)*, in G.M. Esposito (a cura di), *Codice dei contratti pubblici – Commentario di dottrina e giurisprudenza*, Milano, Utet giuridica, 2017, p. 417 ss. e 439 ss.

⁴³¹ In effetti, Fabrizio Fracchia, uno dei più noti teorici del principio (giuridico) dello sviluppo sostenibile, sostiene che «la norma riconosce allo sviluppo sostenibile il rango di principio applicabile non solo alle scelte ambientali, ma a tutta l’attività amministrativa discrezionale [e che] (e)ssso, di conseguenza, almeno in linea generale, va rispettato anche ove non si faccia questione d’interventi pubblici specificamente destinati alla tutela dell’ambiente». L’Autore, nondimeno, sostiene anche che «(o)vviamente, occorre un’interpretazione ragionevole del principio, nel senso che esso può applicarsi unicamente là dove, in primo luogo, vi sia discrezionalità [(circostanza certamente confermata nel caso di specie)] e, in secondo luogo, si ravvisi un’interferenza con l’ambiente, l’uso delle risorse e il destino dell’uomo. In altri termini, solo le più rilevanti opzioni strategiche (si pensi a energia, pianificazione, opere pubbliche e così via) sono catturate dal principio». Al riguardo, si vd. F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 177 e 182-183. Per un’analisi dell’art. 3-*quater*, d.lgs. n. 152/2006, ad opera dello stesso Autore, si vd. anche F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rqda*, 2010, p. 13 ss.

ricreativa in senso conforme ai principi di natura proconcorrenziale iscritti nel diritto europeo, primario e secondario, così come autorevolmente sostenuto e argomentato dalla Corte nella sentenza del 14 luglio del 2016 e ribadito, a più riprese, dalla giurisprudenza italiana, costituzionale⁴³² ed amministrativa⁴³³ e dalla dottrina⁴³⁴. Si tratta – come si è cercato di dimostrare – di una prospettiva oltre che “necessaria” al riequilibrio delle istanze dei “*newcomers*” e degli “*incumbents*” da un lato e degli interessi economici e ambientali dall’altro, anche “possibile”, alla luce del quadro giuridico nazionale. Si è visto, infatti, che, muovendo dai principi sanciti nella più volte richiamata sentenza, è possibile configurare soluzioni “bilanciate”, fondate sulla nuova disciplina dei contratti pubblici di derivazione europea, idonee a trovare immediata applicazione sul piano interno. Più in particolare, si è visto che è possibile immaginare procedure ad evidenza pubblica aperte e pienamente competitive, volte a selezionare l’operatore economico migliore sulla base di criteri eterogenei. Per questa ragione si è anche affermato che – probabilmente – la fase di valutazione e selezione delle offerte, basata sulla duplice declinazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, riveste un interesse cruciale nella composizione dei diversi interessi coinvolti nelle richiamate procedure.

Resta ferma, ovviamente, la necessità di rivedere la materia delle concessioni di spiaggia in un’ottica di più ampio respiro. In questa prospettiva, si attende l’intervento del legislatore nazionale, chiamato a razionalizzare il quadro legislativo attualmente vigente e ad innovare e riordinare complessivamente la materia, con particolare riferimento alla disciplina delle procedure di selezione degli operatori economici, della durata delle concessioni, dei criteri di determinazione e riscossione dei relativi canoni. Ne conseguirebbe, in particolare, la possibilità per gli enti regionali e locali di

⁴³² Al riguardo, vale la pena di richiamare la recente sentenza della Corte costituzionale del 2017, n. 40, nonché le sentenze n. 180/2010; n. 233/2010; n. 340/2010; n. 213/2011, n. 171/2013.

⁴³³ Si cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 26 maggio 2011 n. 3160.

⁴³⁴ Ci si riferisce, in particolare, agli Autori richiamati nel presente contributo che hanno manifestato un *favor* verso un sistema di tutela pro-concorrenziale.

specificare i dettagli delle procedure selettive, entro un comune quadro di legalità, scongiurando ipotesi applicative significativamente differenziate⁴³⁵ e fenomeni di collusione con gli operatori economici⁴³⁶. Va da sé, inoltre, che la complessiva opera di riordino dovrebbe contemplare anche la revisione e valorizzazione del c.d. “Sistema informativo del demanio” (Sid) a ragione della sua imprescindibile valenza conoscitiva e gestionale⁴³⁷. In questo senso, peraltro, si rivela fondamentale il ruolo giocato dalle regioni e dagli enti locali, chiamati, rispettivamente, alla “ricognizione” delle zone demaniali di propria competenza, prevista nell’art. 7, co. 9-*septiesdecies*, d.l. n. 78/2015, nonché alla condivisione dei dati in proprio possesso.

Da ciò ne dovrebbe scaturire un quadro di regole e principi generali applicabili su tutto il territorio nazionale, allineato ai preminenti interessi sottesi al tema delle concessioni demaniali costiere, nonché pienamente conforme ai dettami della Costituzione, in materia di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni⁴³⁸.

⁴³⁵ In effetti, come risulta chiaramente dallo studio di F. Gualtieri, *La regolazione regionale e locale tra pianificazione e gestione*, cit., p. 86, volto, in particolare, a delineare i tratti di contiguità e differenziali tra le singole discipline regionali recanti norme in materia di demanio marittimo, si evince che «il profilo in cui si riscontra la maggiore disomogeneità tra le singole normative è [...] quello afferente (al)le procedure ad evidenza pubblica dedicate alla scelta dei concessionari, variando in modo considerevole il tasso di contendibilità che le diverse discipline risultano in grado di assicurare».

⁴³⁶ Al riguardo, tornano nuovamente utili le parole di M. D’Alberti, *Per la Riforma e la valorizzazione delle concessioni*, cit., p. 292, il quale ha sostenuto che, proprio con riferimento al tema delle concessioni demaniali marittime «(i) governi regionali e locali [...] possono essere più vicini alle imprese concessionarie che allo Stato centrale. D’altra parte, i padri fondatori del federalismo americano ci hanno insegnato, alla fine del Settecento, i rischi del localismo e del particolarismo in assenza di una comune guida nazionale».

⁴³⁷ Sul tema, si vd. M. Provinciali, *Sistema informativo del demanio marittimo e interessi pubblici*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 143 ss.

⁴³⁸ Si noti, infatti, che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, co. 2, lett. e), Cost.); «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, co. 2, lett. r), Cost.); «tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema» art. 117, co. 2, lett. s), Cost.) e competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, co. 3, Cost.).

6. La protezione “integrale” delle coste mediante le “aree marine protette”: le potenzialità dell’istituto e le principali criticità ordinamentali

6.1. Un’introduzione

La figura di area marina protetta delineata nella legge quadro (nazionale) sulle Anp e, più specificamente, la figura giuridica della riserva marina, non soltanto costituisce – come si è avuto modo di accennare – un’ipotesi di gestione “speciale” delle aree costiere, espressamente contemplata dal Protocollo di Madrid⁴³⁹, nonché significativamente diffusa sul piano interno, ma dischiude, addirittura, uno scenario “ideale”, sia fisico che giuridico, entro cui calare molti dei principi, delle metodologie e degli obbiettivi ascrivibili al modello della Gizc⁴⁴⁰. Al riguardo, basti pensare che l’istituto è forgiato nel presupposto di una matrice oggettuale unica e ben definita, sottesa all’intervento pubblico, che ben si presta ad inglobare le zone costiere, da intendere quali sistemi ecologici complessi, ai sensi della disciplina sulla Gizc; similmente a quanto previsto nella invocata disciplina sovranazionale, inoltre, anche in questo caso, la finalità pubblicistica sembra tendenzialmente orientata alla conservazione degli equilibri ecologici, mediante la promozione di un approccio gestionale integrato ovvero ecosistemico, basato sul principio biocentrico⁴⁴¹. In questa prospettiva, peraltro, paiono evidenti le differenze rispetto al più complesso modello del governo del territorio (costiero), specie per quanto attiene ai concreti profili di applicabilità della disciplina sulla Gizc.

⁴³⁹ Al riguardo, si rimanda, nuovamente, alla lettura dell’art. 10 del Protocollo di Madrid.

⁴⁴⁰ Lo si evince, in particolare, da un rapido raffronto delle disposizioni di cui all’art. 1, l. n. 394/1991 e dalle pertinenti disposizioni presenti nel Protocollo di Madrid. D’altra parte, una simile prospettazione sembra trovare conferma in ambito scientifico. Al riguardo, si vd., esemplificativamente, T. Di Nora, S. Agnesi, G. La Mesa, M. Pulcini, L. Tunesi, *Studi per l’istituzione di aree marine protette: una opportunità di applicazione dei principi di Gizc*, in *Reticula*, 10, 2015, p. 17 ss. e R. Cattaneo Vitti e L. Tunesi, *Le aree marine protette in Italia*, Roma, Aracne, 2007, nonché la bibliografia ivi richiamata, anche straniera; si vd., inoltre, G. Tallerini, *Strategicità delle aree marine protette per lo sviluppo sostenibile dell’ambiente marino*, in *The italian maritime journal*, 4, 2012, p. 8 e 9 e D. Marino (a cura di), *Le aree marine protette italiane*, Milano, FrancoAngeli, 2011.

⁴⁴¹ Sull’affermazione dell’innovativo principio biocentrico, successivo all’entrata in vigore della legge quadro, che si antepone, idealmente, al classico principio antropocentrico, si vd. P. Maddalena, *La legge quadro sulle aree protette*, cit., p. 650.

Al riguardo, tuttavia, occorre sottolineare che la disciplina positiva nazionale – massimamente riconducibile alla l. n. 979/1982 e alla l. n. 394/1991 – presenta diverse opacità e criticità, peraltro, già messe in evidenza, sul piano generale, da parte della dottrina⁴⁴², nonché da parte del mondo politico, come si evince chiaramente dalla accesa discussione innescata dalla recente proposta di legge recante «Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e ulteriori disposizioni in materia di aree protette»⁴⁴³. In effetti, con riferimento al caso di specie, risalta la mancata attuazione⁴⁴⁴ ovvero intercorsa desuetudine⁴⁴⁵ di molteplici e rilevanti disposizioni di legge ovvero la frammentarietà e opacità del complessivo quadro legislativo di riferimento, che hanno favorito e favoriscono, peraltro, l'affermazione della prassi amministrativa.

Ebbene, tutto questo induce – evidentemente – a rintracciare alcune rilevanti criticità ordinamentali e chiarire i relativi profili di maggiore ambiguità, onde prefigurare – ove possibile – talune ipotesi risolutive. In particolare, tenuto conto dell'apporto già fornito

⁴⁴² Per una denuncia chiara ed inequivoca sullo stato di attuazione della legge quadro, che, inevitabilmente, si ripercuote anche sul regime giuridico delle aree marine protette, si vd. G. Di Plinio, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge n. 394/1991*, cit., p. 29 ss.

⁴⁴³ Al riguardo, vale la pena di precisare che la proposta di legge, approvata in prima lettura dal Senato della Repubblica nella seduta del 10 novembre 2016, a seguito di una lunga discussione avviata nella legislatura precedente, è stata successivamente approvata in seconda lettura, con modifiche, dalla Camera dei deputati nella seduta del 20 giugno 2017 e poi trasmessa al Senato per essere approvata in via definitiva, circostanza, tuttavia, che non ha avuto luogo, a causa dello scioglimento delle Camere, firmato dal Presidente della Repubblica il 20 dicembre 2017. Per avere contezza della discussione innescata dalla richiamata proposta di legge, che involge principalmente la politica e alcune delle maggiori associazioni ambientaliste italiane, basti leggere i diversi articoli pubblicati sul sito *greenreport.it*.

⁴⁴⁴ È questo il caso dell'art. 1, l. n. 979/1982, che disciplina il c.d. "Piano (nazionale) delle coste", mai adottato e delle connesse disposizioni legislative da leggere coordinatamente, anzitutto, l'art. 26, co. 1, il quale prevede, (solo) testualmente, che le riserve marine siano istituite «sulla base delle indicazioni contenute nel piano di cui all'articolo 1». In ordine alla mancata attuazione del piano delle coste, si vd. N. Greco, *L'attuale statuto delle risorse marine e costiere e i loro referenti nella prospettiva della Gestione integrata delle coste*, cit., p. 425-426; N. Greco, *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, cit., p. 188-190.

⁴⁴⁵ Si pensi alle molteplici disposizioni presenti nella l. n. 979/1982 e nella l. n. 394/1991 che richiamano alla "Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti". In realtà, tale organo è stato soppresso e sostituito, a norma dell'art. 2, co. 14, l. n. 426/1998, dalla "Segreteria tecnica per le aree protette marine", organo a sua volta sostituito, a norma dell'art. 4, d.P.R. n. 90/2007, dalla "Segreteria tecnica per la tutela del mare e la navigazione sostenibile", che ha inglobato anche la "Segreteria tecnica per la sicurezza ambientale della navigazione e del trasporto marittimi", istituita ai sensi dell'articolo 14, co. 2, della legge 23 marzo 2001, n. 93. Si pensi, inoltre, alle disposizioni presenti nella l. n. 979/1982 e nella l. n. 394/1991, che rimandano al "Ministero della marina mercantile", dicastero oramai soppresso, le cui funzioni, in materia di tutela e difesa dell'ambiente marino, sono state trasferite al Ministero dell'ambiente, a norma dell'art. 1, co. 10, l. n. 537/1993.

dalla dottrina in ordine alla necessaria valorizzazione del modello di protezione integrale della natura *tout court*⁴⁴⁶, occorrerà focalizzare l'attenzione sull'istituto in esame, con riferimento ai procedimenti sottesi alla istituzione e alla gestione delle aree marine protette. In questo senso, peraltro, l'analisi si rivelerà di particolare interesse, anche perché volta ad incidere su due ambiti di ricerca in parte inesplorati ovvero indagati solo parzialmente, da parte della dottrina, in ordine ai quali, nondimeno, sarà possibile abbozzare una ricostruzione dal punto di vista procedimentale, specie alla luce di alcuni importanti ed innovativi pronunciamenti giurisprudenziali⁴⁴⁷. L'approfondimento del procedimento amministrativo sotteso alla gestione delle aree marine protette, inoltre, indurrà a ragionare anche sul tema (contiguo) della gestione (amministrativa) delle concessioni demaniali marittime ivi insistenti, specie alla luce dei due principali orientamenti, dottrinali e giurisprudenziali, discussi sul piano interno, che vedono, in particolare, contrapposta una tesi "statalista" ad una tesi "regionalista e localista".

6.2. Il procedimento istitutivo delle aree marine protette de iure condito: profili ricostruttivi

In via preliminare, giova ricostruire il procedimento amministrativo volto alla istituzione delle aree marine protette – seppure solamente nei suoi lineamenti essenziali – specie in ragione della frammentarietà e opacità del relativo quadro normativo,

⁴⁴⁶ Sul punto, si rimanda alla lettura di G. Di Plinio, *Diritto Pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, cit. Per avere un quadro aggiornato e nondimeno sintetico del richiamato modello, si vedano anche gli altri contributi elaborati dall'Autore sull'argomento, in parte richiamati nel presente lavoro.

⁴⁴⁷ Al riguardo, si vd., esemplificativamente, G. Garzia, *Le aree marine protette*, cit., in part. p. 36-46, il quale nella sua ricostruzione sembra non aver considerato il filone giurisprudenziale venutosi a delineare a seguito della deliberazione n. 9/2006/P, resa da parte della Corte dei conti, Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, II Collegio, nell'adunanza del 18 maggio 2006 e poi sviluppato dalla giurisprudenza amministrativa. Da notare, inoltre, che, in taluni casi, in dottrina, sono emerse delle ricostruzioni criticabili, specie perché massimamente orientate ad individuare nel regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area marina protetta lo strumento di disciplina dei divieti e delle eventuali deroghe in relazione al grado di protezione necessario. In tal senso, si vd., ad esempio, si vd., ad esempio, A. Conio e F. Dinelli, *Tutela della biodiversità e protezione della natura e del mare*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 383 e A. Porporato, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, vol. III, in R. Ferrara e M. A. Sandulli (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 791. Su questi punti, comunque, si vd. subito *infra*.

tenendo conto, in particolare, dell'apporto fornito dalla giurisprudenza contabile e amministrativa, rivelatosi fondamentale⁴⁴⁸.

In linea generale, la sequenza procedimentale, che si compone di diversi sub-procedimenti, risulta piuttosto complessa e laboriosa, coinvolgendo molteplici soggetti pubblici (ma anche privati) e implicando valutazioni di natura differente.

In particolare, l'iter procedimentale, che muove – vale la pena di precisarlo – dalla previa individuazione *ex lege* della c.d. “area di reperimento”, prende il via con l'espletamento di un'attività (istruttoria) “preliminare”, da parte del Mattm, volta ad acquisire dati ed informazioni, essenziali dal punto di vista conoscitivo. Ad essa segue l'esperimento dell'attività istruttoria vera e propria, la c.d. istruttoria “istitutiva”, posta in essere da parte della Segreteria tecnica per la tutela del mare e la navigazione sostenibile (di seguito “Segreteria tecnica”), tesa ad accertare la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge⁴⁴⁹. Da notare, peraltro, che, in tale ambito, sia il Mattm che la

⁴⁴⁸ Sul punto, si vd. subito *infra*.

⁴⁴⁹ Al riguardo, vale la pena di sottolineare che, ai sensi dell'art. 26, co. 2, l. n. 979/1982, letto coordinatamente all'art. 20, l. n. 394/1991 e all'art. 4, d.P.R. n. 90/2007, la Segreteria tecnica per la tutela del mare e la navigazione sostenibile «accerta: a) la situazione naturale dei luoghi e la superficie da proteggersi; b) i fini scientifici, ecologici, culturali, educativi, minerari ed economici con cui va coordinata la protezione dell'area; c) i programmi eventuali di studio e ricerca nonché di valorizzazione dell'area; d) i riflessi della protezione nei rapporti con la navigazione marittima e le attività di sfruttamento economico del mare e del demanio marittimo; e) gli effetti che prevedibilmente deriveranno dalla istituzione della riserva marina sull'ambiente naturale marino e costiero nonché sull'assetto economico e sociale del territorio e delle popolazioni interessate; f) il piano dei vincoli e delle misure di protezione e valorizzazione ritenuti necessari per l'attuazione delle finalità della riserva marina».

Ai sensi dell'art. 26, co. 3, l. n. 979/1982, inoltre, «(l)a [Segreteria tecnica per la tutela del mare e la navigazione sostenibile] può avvalersi, ai fini dell'accertamento, di istituti scientifici, laboratori ed enti di ricerca. In ogni caso è richiesto il parere dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima di cui all'articolo 8 della legge 17 febbraio 1982, n. 41».

In una prospettiva più generale, poi, ai sensi dell'art. 4, co. 2, d.P.R. n. 90/2007 «(l)a Segreteria tecnica per la tutela del mare e la navigazione sostenibile fornisce supporto al Ministero per quanto concerne l'istruttoria preliminare relativa alla istituzione e all'aggiornamento delle aree protette marine, per il supporto alla gestione, al funzionamento nonché alla progettazione degli interventi da realizzare, anche con finanziamenti comunitari, nelle predette aree, nonché fornisce supporto al Ministero in materia di prevenzione e mitigazione degli impatti prodotti dalla navigazione e dal trasporto marittimi sugli ecosistemi marini e costieri e alle politiche nazionali ed internazionali, per standard normativi, tecnologie e per attuare pratiche ambientali e sostenibili in campo marittimo nel bacino del mediterraneo».

In ultimo, vale la pena di rammentare che, sul piano strutturale «(l)a Segreteria tecnica è composta da venti esperti di elevata qualificazione giuridico amministrativa e tecnico scientifica scelti nel settore pubblico e privato, nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare», ai sensi dell'art. 4, co. 3, d.P.R. n. 90/2007.

Segreteria tecnica possono essere supportati da istituti scientifici, laboratori ed enti di ricerca e, comunque, da soggetti, sia pubblici che privati, dotati di competenze tecniche. Al riguardo, basti pensare all'«Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale» (Ispra), che, invero, negli ultimi anni, ha assunto un ruolo di supporto tecnico-scientifico imprescindibile nello svolgimento delle attività istruttorie (nonché di supporto alla gestione)⁴⁵⁰ volte alla istituzione di aree marine protette, come confermano le diverse convenzioni stipulate a tal scopo⁴⁵¹. Si noti, peraltro, che, in tale fase, è

Dalla lettura del dato positivo, dunque, sembra possibile sostenere che le attività imputabili in capo alla Segreteria tecnica, nonché in capo agli istituti scientifici eventualmente coinvolti, implicano eminentemente l'esperimento di valutazioni tecniche – ossia, come precisato da N. Aicardi, *Art. 17, Le valutazioni tecniche*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, 2011, p. 716 «valutazioni alla stregua di conoscenze (e, dunque, di regole) tecniche, il cui esito va a costituire, in tutto o in parte (a seconda che residuino o meno margini di apprezzamento), il contenuto motivazionale delle decisioni stesse» – non già l'esperimento di (meri) accertamenti, come pure si potrebbe dedurre da una fugace lettura dell'art. 26, co. 2, l. n. 979/1982, il quale contempla il verbo “accertare”. In effetti, vale la pena di sottolineare che, come evidenziato da E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 484-485, «le valutazioni tecniche. [...] a differenza degli accertamenti, riguardano fatti complessi, onde non è possibile ricorrere a un criterio obiettivo che si incentra sulla coppia “sussistenza-insussistenza” [...] ma occorre appunto una valutazione più complessa, che, non implicando la considerazione dell'interesse pubblico, esula dalla discrezionalità “pura”. Tale valutazione [dunque] è frutto di discrezionalità tecnica». A questo proposito, inoltre, valgano le precisazioni di G.C. Di San Luca, *Il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche in materia ambientale*, in *giustamm.it*, 7, 2016, il quale ritiene che «(l')ipotesi della discrezionalità tecnica, invero, deve essere tenuta distinta da quella della discrezionalità amministrativa a contenuto tecnico», dato che – per quanto di interesse – la prima afferisce alla fase istruttoria, mentre la seconda alla fase decisionale.

⁴⁵⁰ Al riguardo, occorre rammentare che attività di questo tipo venivano già svolte dall'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare” (Icram), a partire dalla entrata in vigore della l. n. 979/1982, poi, accorpato, insieme all'“Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici” (Apat) e all'Istituto nazionale per la fauna selvatica (Infs) nell'Ispra, per effetto del decreto 21 maggio 2010, n. 123, recante «Regolamento recante norme concernenti la fusione dell'Apat, dell'Infs e dell'Icram in un unico istituto, denominato Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), a norma dell'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133». Al riguardo, si vd. T. Di Nora, S. Agnesi, G. La Mesa, M. Pulcini, L. Tunesi, *Studi per l'istituzione di aree marine protette: una opportunità di applicazione dei principi di Gisc*, cit., p. 18.

⁴⁵¹ Per avere contezza dell'“attivismo” dell'Ispra, in tale ambito, si vd. la Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 394 del 1991, anno 2016, adottata da parte del Mattm. Da notare, peraltro, che un riconoscimento formale e rilevante del ruolo di questo ente pubblico di ricerca è desumibile anche dalla lettura della richiamata proposta di legge, recante «Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e ulteriori disposizioni in materia di aree protette», approvata in prima lettura dal Senato e in seconda lettura, con modifiche, dalla Camera.

Inoltre, per una rassegna dei soggetti, pubblici e privati, che operano, sul piano interno, in materia di tutela e gestione delle risorse marine e costiere, tra cui l'Ispra, si vd. G. De Vendictis, *Individuazione delle istituzioni tecnico-scientifiche operanti per la ricerca di base, la ricerca applicata, la raccolta e il trasferimento dei dati e per la formazione in materia di tutela e gestione delle risorse marine e costiere*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010.

invalsa, nella prassi, una logica partecipativa aperta alle diverse amministrazioni, nonché ai soggetti, a vario titolo, interessati⁴⁵².

Ciò precisato, l'istruttoria termina con la redazione e adozione dello schema di decreto istitutivo, da parte della Segreteria tecnica, in merito al quale le regioni e i comuni territorialmente interessati, a norma dell'art. 26, co. 1, l. n. 979/1982 (a cui, invero, occorre aggiungere, per prassi, anche le province e i diversi enti interessati), esprimono un parere di conformità, avente natura eminentemente politica, obbligatorio, ma – sembra, alla luce del dato positivo – non vincolante⁴⁵³. Ad ogni modo, vale la pena di rimarcare che, nonostante le descritte garanzie partecipative, non sembra dubitabile che l'adozione del provvedimento finale spetti esclusivamente all'amministrazione centrale, come si evince, tra l'altro, dalla lettura dell'art. 18, co. 1-bis, l. n. 394/1991, il quale dispone, espressamente, che il Mattm ha la (semplice) facoltà, di stipulare, al riguardo, un accordo con la regione interessata⁴⁵⁴.

Compiuto anche questo passaggio, il Mattm, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze (Mef), provvede all'istituzione dell'area marina protetta, mediante l'adozione di apposito decreto, contemplato all'art. 18, co. 1, l. n. 394/1991 – che, ai sensi dell'art. 18, co. 2, l. n. 394/1991 «contiene tra l'altro la denominazione e la delimitazione dell'area, gli obiettivi cui è finalizzata la protezione dell'area e prevede, altresì, la concessione d'uso dei beni del demanio marittimo e delle zone di mare di cui

⁴⁵² In questi termini si esprime G. Carbone, Tesi di dottorato di ricerca in “Istituzioni, Ambiente e Politiche per lo Sviluppo Economico”, XXIV ciclo (A.A. 2008>2011), intitolata “*Modelli di gestione partecipata per le Aree Marine Protette in Italia. L'Area Marina Protetta Regno di Nettuno come contesto sperimentale*”, p. 25, secondo cui, in particolare «tale istruttoria avviene secondo un percorso fortemente partecipato, che prevede consultazioni con le Amministrazioni locali interessate (Regioni, Province e Comuni) in merito a perimetrazione, zonizzazione e regolamentazione ed un approccio decisionale bottom-up, ovvero dal basso. Nei tavoli tecnici e nei sopralluoghi organizzati dal Ministero, gli operatori socio/economici del turismo, della pesca, del diporto e della subacquea presenti sul territorio, selezionati per il mezzo delle Amministrazioni locali, hanno l'opportunità di contribuire al processo istruttorio e, indirettamente, alla fase decisionale».

⁴⁵³ Un'impostazione di tal fatta, che consente di distinguere il parere obbligatorio non vincolante dal parere vincolante, nonché dalle valutazioni tecniche, è tratta da E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 496-497.

⁴⁵⁴ Al riguardo, vale la pena di notare che si tratta di una peculiarità rispetto alla disciplina generale sulle Anp, che prevede, invece, l'intesa obbligatoria. Su questo, si vd. G. Garzia, *Le aree marine protette*, cit., p. 37.

all'articolo 19, comma 6 – autorizzando, altresì, un primo finanziamento utile allo scopo⁴⁵⁵, previa acquisizione di un parere di conformità, da parte della Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 77, co. 2, d.lgs. n. 112/1998, che si ritiene, anch'esso, come nel caso precedente, obbligatorio, ma non vincolante.

In realtà, a dispetto di quanto espressamente desumibile da un'interpretazione letterale della disciplina positiva, urge sottolineare che, dapprima, la Corte dei Conti e, successivamente, il Consiglio di Stato (in diverse pronunce), hanno chiarito che, ai fini della istituzione di un'area marina protetta, occorre adottare non soltanto il richiamato decreto istitutivo, ma anche il regolamento previsto dall'art. 19, co. 5, mediante il quale, in particolare, il Mattm è chiamato a «disciplina[re] i divieti e le eventuali deroghe in funzione del grado di protezione necessario [vale a dire mediante la tecnica della zonizzazione]»⁴⁵⁶. Da ciò ne consegue, peraltro, che, con riferimento a quest'ultimo

⁴⁵⁵ Al riguardo, vale la pena di notare che al finanziamento iniziale, seguono ulteriori e periodici finanziamenti, ordinari e straordinari.

⁴⁵⁶ Al riguardo, la pronuncia capofila è la deliberazione n. 9/2006/P, mediante la quale i giudici della Corte dei conti si sono interrogati sulla legittimità dei decreti ministeriali Dpn/2647 e 2646, rilasciati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio d'intesa con il Mef, concernenti l'istituzione delle aree marine protette, denominate rispettivamente "Costa degli Infreschi e della Massetta" e "Santa Maria di Castellabate", nella parte in cui prevedevano (ambedue all'art. 7) deroghe alla elencazione dei divieti da osservare nelle aree marine protette, contenuta nell'art. 19, co. 3, l. n. 394/1991. Per quanto più di interesse, dal punto di vista giuridico, il Collegio è stato chiamato a decidere se i decreti istitutivi, ai sensi dell'art. 18, co. 1, l. n. 394/1991, potessero contenere la disciplina sui divieti previsti dall'art. 19, co. 3, nonché le eventuali deroghe, nonostante la presenza di un'espressa disposizione – l'art. 19, co. 5, l. n. 394/1991 – che rimanda(-va) tali adempimenti ad un apposito atto regolamentare. Ebbene, i giudici contabili non hanno ritenuto condivisibile «la tesi [avanzata dall'Amministrazione] secondo la quale, per effetto dell'iter istruttorio preliminare al provvedimento istitutivo, condotto ai sensi dell'art. 26 della legge n. 979/1982, cui fa rinvio la stessa legge-quadro del 1991, il piano dei vincoli e le misure di protezione individuati nella predetta fase istruttoria debbano svolgere la stessa funzione dei divieti fissati dall'art. 19, comma 3 della legge n. 394/1991, con la conseguenza che il regolamento di cui all'art. 19, comma 5, assumerebbe una valenza di mero dettaglio tesa a correggere eventuali misure già adottate o ad introdurne nuove». Più in particolare, secondo il Collegio, nonostante l'art. 18, co. 1, l. n. 394/1991 preveda che l'istruttoria sia in ogni caso svolta ai sensi dell'art. 26, l. n. 979/1982, occorre rilevare che «la materia delle attività non consentite nelle riserve naturali marine, già disciplinata dall'art. 27 della citata legge n. 979/1982, è stata completamente rivisitata in senso molto più rigoroso da parte della successiva legge quadro, il cui art. 19, comma 3, contiene l'elenco delle attività espressamente vietate, demandando, al comma 5, la disciplina dei divieti e delle eventuali deroghe, "in funzione del grado di protezione necessario", ad un apposito regolamento ministeriale. Tale atto normativo, come è noto, è idoneo a fornire, con un procedimento complesso, le garanzie che il legislatore persegue in tale delicata materia, in guisa da tener conto delle caratteristiche particolari di ogni singola riserva». In questa prospettiva, inoltre, «il rinvio previsto nel secondo periodo dell'art. 20 della legge-quadro, secondo cui "alle riserve marine si applicano le disposizioni del titolo V della legge 31 dicembre 1982, n. 979, non in contrasto con le disposizioni della presente legge" non può comportare la ultrattività nella sua interezza dell'art. 27 della

(sub-)procedimento, trova applicazione l'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il quale impone, in particolare, la sottoposizione dello schema di regolamento al parere del Consiglio di Stato. Ciò chiarito e conclusivamente, il procedimento termina con l'apposizione del visto e la registrazione da parte della Corte dei conti, a cui segue la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

Volendo sintetizzare e chiarire alcuni profili di maggiore ambiguità, conseguenti ai richiamati sviluppi giurisprudenziali, dunque, sembra possibile sostenere che, ai fini della istituzione di un'area marina protetta, già individuata dalla legge come area di reperimento, innanzitutto, l'attività istruttoria imputabile al Ministero e soprattutto alla Segreteria tecnica, a cui prendono parte – come chiarito – per prassi, anche i vari soggetti interessati, risulta funzionale all'adozione sia del decreto istitutivo che del regolamento sui divieti e sulle attività consentite⁴⁵⁷; in secondo luogo, in relazione alle richiamate risultanze istruttorie, emerge il coinvolgimento dei diversi soggetti pubblici interessati al procedimento istitutivo, mediante rilascio di parere, dunque, non solamente delle regioni e dei comuni, come prescritto dalla legge; in terzo luogo, nell'ambito del procedimento istitutivo, il Consiglio di Stato è chiamato a pronunciarsi

legge per la difesa del mare. Ciò in quanto, per il profilo dei divieti, quest'ultima norma si esprime in termini facoltativi ("possono essere vietate o limitate..."), rispetto alla corrispondente disposizione (art. 19, comma 3, della legge quadro) la quale, viceversa, stabilisce obbligatoriamente che "nelle aree protette marine sono vietate le attività che possono compromettere la tutela delle caratteristiche dell'ambiente oggetto della protezione e delle finalità istitutive dell'area».

Questa impostazione, che, con riferimento al procedimento istitutivo dell'area marina protetta, impone l'adozione di un duplice provvedimento, il decreto istitutivo e il regolamento sulle attività consentite, in luogo di uno solo, vale a dire il decreto istitutivo, è stata, poi, accolta dal Consiglio di Stato. Al riguardo, si vedano i seguenti pareri, espressi in relazione agli schemi di decreto per le attività consentite: 1) Cons. St., Ad. Gen., 18 dicembre 2006, n. 4497, con riferimento all'area marina protetta Isola di Bergeggi; 2) Cons. St., Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 19 novembre 2007, n. 4112, con riferimento all'area marina protetta Regno di Nettuno; 3) Cons. St., Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 25 febbraio 2008, n. 651, con riferimento all'area marina protetta S. Maria di Castellabate; 4) Cons. St., Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 10 marzo 2008, n. 817, con riferimento all'area marina protetta Costa degli Infreschi e della Masseta; 5) Cons. St., Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 10 marzo 2008, n. 853, con riferimento all'area marina protetta Secche della Meloria; 6) Cons. St., Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 31 marzo 2008, n. 1020, con riferimento all'area marina protetta Torre del Cerrano.

⁴⁵⁷ Al riguardo, si vd., ad esempio, la relazione dell'11 luglio 2003, adottata dalla Segreteria tecnica, con riferimento al decreto istitutivo e al connesso regolamento sulle attività vietate e consentite, concernenti l'area marina protetta di Santa Maria di Castellabate.

esclusivamente sullo schema di regolamento recante disciplina sulle attività vietate e consentite, ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, data la peculiare natura giuridica del provvedimento; in ultimo, ambedue gli schemi di provvedimento soggiacciono al parere della Conferenza unificata, teso ad assicurare l'intesa tra i diversi enti territoriali coinvolti, in vista della conclusione del procedimento.

A margine di questa ricostruzione, sembra possibile affermare che, nell'ottica del diritto positivo, l'orientamento dei giudici – il quale, come si è accennato, impone, ai fini istitutivi, l'adozione di un duplice e contestuale provvedimento (vale a dire il decreto istitutivo e il regolamento sui divieti e sulle attività consentite) idoneo a prefigurare un «un *unicum* regolatorio»⁴⁵⁸ – presenta aspetti di pregio, in quanto, come sottolineato dal Mattm «consente di garantire l'effettivo funzionamento della gestione sin dall'istituzione, ma ancor più di rendere possibile la realizzazione dei necessari accordi con gli enti territoriali in sede di istruttoria ed ottenere una adesione condivisa delle popolazioni locali alla istituzione stessa, le quali solo con la individuazione della disciplina delle attività consentite nell'area hanno la possibilità di comprendere cosa comporta la istituzione a riserva marina di una porzione del loro territorio»⁴⁵⁹. In questa prospettiva, inoltre, la previsione del previo parere del Consiglio di Stato garantisce, indubbiamente, una maggiore conformità dell'azione amministrativa al quadro ordinamentale.

Va da sé, tuttavia, che una simile impostazione esige la messa a punto di provvedimenti coordinati (così come l'aggiornamento – quando necessario – dei provvedimenti in essere) che non presentino inutili o – peggio – ambivalenti sovrapposizioni, idonee, in particolare, ad ingenerare ulteriori dubbi sul piano interpretativo nonché a ledere i

⁴⁵⁸ Si cfr. Consiglio di Stato Sezione Consultiva per gli Atti Normativi Adunanza di Sezione del 23 novembre 2017, n. 2649, concernente lo «Schema di decreto ministeriale recante il Regolamento di disciplina dell'Area marina protetta “Capo Milazzo”».

⁴⁵⁹ Si vd. Cons. St., Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 19 novembre 2007, n. 4112.

principi costituzionali di legalità e buon andamento e dunque i criteri di economicità, efficienza, efficacia e celerità sanciti sul piano ordinamentale⁴⁶⁰.

6.3. Il procedimento istitutivo delle aree marine protette: alcune riflessioni de iure condito e de iure condendo alla luce delle esperienze della Costa del Monte Conero e Grotte di Ripalta-Torre Calderina

Siffatta ricostruzione stimola alcune ulteriori riflessioni, che appaiono particolarmente utili ai fini di indagine, nonché nella prospettiva di una revisione del quadro giuridico vigente.

A questo proposito, torna utile passare in rassegna due casi emblematici, concernenti, in particolare, l'area di reperimento denominata "Costa del Monte Conero", ai sensi dell'art. 36, l. n. 394/1991 e l'area di reperimento denominata "Grotte di Ripalta-Torre Calderina", ai sensi dell'art. 1, co. 116, l. n. 147/2013 – recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)" – il quale accresce il richiamato elenco previsto nella legge quadro, contemplando, peraltro, anche un'ulteriore area, denominata "Capo Milazzo".

Con riferimento al primo caso, giova, anzitutto, ricordare che, mediante l'art. 1, co. 117, l. n. 147/2013⁴⁶¹, il legislatore prevede nuove risorse utili a garantire l'istituzione

⁴⁶⁰ Al riguardo, valgono le raccomandazioni formulate recentemente da parte del Consiglio di Stato Sezione Consultiva per gli Atti Normativi Adunanza di Sezione del 23 novembre 2017, n. 2649, in ordine allo «Schema di decreto ministeriale recante il Regolamento di disciplina dell'Area marina protetta "Capo Milazzo"», secondo cui, in particolare «(p)er entrambi gli strumenti [vale a dire lo schema di decreto per l'istituzione dell'area marina protetta e il contestuale schema di decreto di approvazione del regolamento recente la disciplina delle attività consentite] andrebbero accuratamente evitati duplicazioni, sovrapposizioni, difetto di coordinamento».

⁴⁶¹ Al riguardo, sembra utile riportare integralmente la disposizione di legge. «Al fine di garantire la più rapida istituzione delle aree marine protette di cui al comma 116 è autorizzata la spesa di 500.000 euro per l'anno 2014 e di un milione di euro per l'anno 2015. Al fine di garantire l'istituzione delle aree marine protette di cui al comma 1, lettere h) [vale a dire, per quanto specificamente di interesse, Costa del Monte Conero] e p), dell'articolo 36 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, nonché di potenziare la gestione e il funzionamento delle aree marine protette già istituite, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 32 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, è incrementata di 300.000 euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 e di euro 1.300.000 per l'anno 2016, e l'autorizzazione di spesa di cui al comma 10 dell'articolo 8 della legge 4 aprile 2001, n. 93, per l'istituzione di nuove aree marine protette, è incrementata di 200.000 euro per l'anno 2014 e di 700.000 euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 per le spese di funzionamento e di gestione delle aree marine protette già istituite. Al fine di consentire lo svolgimento delle attività di sorveglianza nelle aree marine protette ai sensi dell'articolo 19, comma 7, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, comma 99, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è

dell'area protetta, le quali, dunque, si sommano ai precedenti stanziamenti. Si noti, inoltre, che, a fronte delle nuove risorse stanziare, le quali, peraltro – vale la pena di precisare – hanno un impatto non specifico, bensì sistemico⁴⁶² – il Mattm, mediante una convenzione stipulata in data 12 giugno 2014 (poi prorogata con specifico atto in data 29 dicembre 2016) affida all'Ispra l'incarico di svolgere attività istruttorie, volte proprio all'istituzione dell'area marina protetta Costa del Monte Conero, nonché di ulteriori aree marine protette⁴⁶³. Ne consegue, in particolare, la presentazione di una proposta di perimetrazione e zonizzazione, da parte del soggetto tecnico, che, tuttavia, non trova ulteriore sviluppo, a causa del dissenso espresso da parte del comune di Sirolo e di Numana. In sostanza, le resistenze opposte a livello locale hanno avuto l'effetto di sospendere, *de facto* e *sine die*, il procedimento istitutivo. Da notare, peraltro, che una vicenda del tutto simile ha avuto luogo già nel 2000, a fronte dell'attività istruttoria condotta (in questo caso) dal Cnr⁴⁶⁴.

Questa sommaria ricostruzione sembra sufficiente per focalizzare l'attenzione su alcuni profili di rilievo. In primo luogo, occorre notare che, da un punto di vista strettamente giuridico-formale, contrariamente a quanto emerso nella vicenda in esame, la legge quadro (così come la l. n. 979/1982) non contempla cause di sospensione del procedimento istitutivo, specie ad opera dei comuni, i quali, invero, come si è avuto modo di notare, sono chiamati ad esprimere un (mero) parere non vincolante, al riguardo. Peraltro, accogliendo la tesi della protezione integrale della natura ovvero, più specificamente, delle coste, non sembra possibile prefigurare un'ipotesi sospensiva,

incrementata di un milione di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. A tal fine le disponibilità finanziarie relative all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, comma 99, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, possono essere utilizzate anche per consentire lo sviluppo del programma di potenziamento e adeguamento delle infrastrutture dell'amministrazione ivi indicata».

⁴⁶² Al riguardo, si rimanda, in particolare, alla lettura del richiamato art. 1, co. 117, l. n. 147/2013 e dell'art. 6, co. 3, l. n. 221/2015.

⁴⁶³ Ci si riferisce, in particolare, alle tre aree marine protette Capo Testa – Punta Falcone, Capo Milazzo e Grotte di Ripalta – Torre Calderina.

⁴⁶⁴ In ordine a questa vicenda, si vd., in particolare, la Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 394 del 1991, anno 2016, adottata da parte del Mattm, p. 23 e T. Di Nora, S. Agnesi, G. La Mesa, M. Pulcini, L. Tunesi, *Studi per l'istituzione di aree marine protette: una opportunità di applicazione dei principi di Gisc*, cit., p. 18-20.

concepita sulla scorta delle disposizioni generali sul procedimento amministrativo⁴⁶⁵. Da notare, altresì, che, nel caso di specie, il procedimento è sospeso *sine die*, prefigurando – evidentemente – plurime cause di illegittimità.

Ciò chiarito, occorre pure rimarcare la necessità che i comuni possano esprimersi in ordine alla opportunità di istituire l'area marina protetta, godendo, a tal riguardo, di un idoneo potere decisionale, data l'incidenza che questa avrebbe sulla realtà e comunità locale, sotto diversi profili (economici, sociali, etc.). D'altra parte, in una prospettiva più generale, una simile chiave di lettura appare in linea con il modello di Gizc, che, giustappunto, sottende la valorizzazione delle realtà locali.

Passando, ora, alla disamina del secondo caso, vale la pena di sottolineare, anzitutto, che l'area di reperimento in questione, concernente la zona di Grotte di Ripalta-Torre Calderina, è stata individuata solo recentemente da parte del legislatore, il quale ha provveduto, al contempo, allo stanziamento delle relative risorse⁴⁶⁶. In questa prospettiva, come avvenuto in precedenza, il Mattm, con la già richiamata convenzione stipulata in data 12 giugno 2014, affida all'Ispra l'incarico di svolgere le connesse attività istruttorie. In questo caso, tuttavia, l'esito istruttorio risulta negativo, posto che il soggetto tecnico riscontra «un'oggettiva difficoltà per l'istituzione dell'area marina protetta»⁴⁶⁷, rilevando, in particolare, con riferimento all'area, la mancanza di profili naturalistici di reale interesse conservazionistico e un forte stress ambientale. Da ciò ne è conseguita la previsione di idonee misure di risanamento da parte del livello nazionale⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ In tal senso, non sembra poter trovare applicazione, in particolare, l'art. 7, co. 2, l. n. 241/1990, che, secondo un'accreditata opzione interpretativa, legittimerebbe l'esercizio di un «potere generale di sospensione del procedimento per esigenze cautelari», da parte dell'amministrazione. Sul punto, si vd. G. De Giorgi Cezzi e P.L. Portaluri, *Art. 21-quater, Efficacia ed esecutività del provvedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, 2011, p. 868.

⁴⁶⁶ Si vd. rispettivamente l'art. 1, co. 116 e 117, l. n. 147/2013 (legge finanziaria 2014).

⁴⁶⁷ Su questo, si vd. la Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 394 del 1991, anno 2016, adottata da parte del Mattm.

⁴⁶⁸ Al riguardo, si vd. T. Di Nora, S. Agnesi, G. La Mesa, M. Pulcini, L. Tunesi, *Studi per l'istituzione di aree marine protette: una opportunità di applicazione dei principi di Gizc*, cit., p. 20.

Ebbene, anche con riferimento a tale vicenda è possibile svolgere alcune considerazioni. Al riguardo, giova notare, anzitutto, che, diversamente dalla vicenda precedente, in questo caso, è l'esito istruttorio, non invece il parere degli enti comunali, ad aver determinato una sospensione del procedimento istitutivo. Si tratta di un effetto che, sebbene risulti non espressamente contemplato nella l. n. 394/1991 e l. n. 987/1982, anche se, invero, deducibile in via interpretativa, è da ritenere, in linea generale, condivisibile, data l'imprescindibile e oggettiva valenza dell'apporto istruttorio al procedimento in esame. Di contro, non sembra ammissibile, similmente a quanto già rilevato nella precedente esperienza, la mancata individuazione di un termine di conclusione della sospensione procedimentale.

In ultimo, dall'analisi contestuale delle vicende prese in esame, emerge con chiarezza un ulteriore profilo di criticità, peraltro, sotteso alla disciplina generale sul procedimento istitutivo delle aree marine protette. In effetti, da un punto di vista generale, desta perplessità il peculiare meccanismo di individuazione *ex lege* delle aree di reperimento, prodromico alla istituzione delle aree marine protette⁴⁶⁹, in quanto fondato – sul piano logico, prima ancora che giuridico – su valutazioni di natura politica, invece che su valutazioni di natura tecnico-scientifica. Tale *ratio* stride, evidentemente, con il modello di protezione integrale delle coste, accolto nel presente studio, configurando criticità non soltanto sul piano ambientale ma anche sul piano economico-finanziario⁴⁷⁰, oltre che sul piano strettamente giuridico. In particolare, è possibile riscontrare due ordini di problemi. Un sistema di tal fatta, infatti, sembra alimentare, per un verso, scelte irragionevoli con riferimento alle zone da “candidare”

⁴⁶⁹ Al riguardo, valgono le considerazioni di *Ibidem*, p. 17, i quali ritengono che si tratti di «(u)na peculiarità della normativa italiana rispetto al quadro mondiale». Criticità in ordine a tale meccanismo sono state evidenziate anche da R. Cattaneo Vietti e L. Tunesi, *Le aree marine protette in Italia. Problemi e prospettive*, cit., in part., p. 63.

⁴⁷⁰ In generale, in ordine alla necessità di conciliare le esigenze di tutela (integrale) dell'ambiente, mediante le aree protette, con il contenimento della spesa pubblica, si vd. F. Carpita, *Le aree protette tra conservazione della biodiversità e contenimento della spesa pubblica*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Vol. I, Tomo I, Firenze, Cesfin, 2016, p. 181 ss.

ad aree marine protette, per l'altro, un'irrazionale allocazione delle risorse pubbliche o, peggio, un inutile spreco di denaro (pubblico).

Al riguardo, basti pensare alla esaminata vicenda concernente la Costa del Monte Conero, la quale, nonostante sia risultata destinataria di reiterati finanziamenti – previsti già nella legge quadro del 1991 e confermati, da ultimo, nella legge finanziaria 2014 – prefigura – come chiarito – una situazione di stallo, dal punto di vista procedimentale. Con riferimento al secondo caso esaminato, invece, suscita perplessità la recente individuazione dell'area di reperimento, datata 2014, finalizzata alla istituzione dell'area marina protetta, ivi compreso il conseguente stanziamento delle risorse, specie alla luce della posizione – nettamente contraria – assunta dall'Ispra, in fase di istruttoria. In questa prospettiva, peraltro, sembra criticabile anche la scelta – peraltro non espressamente contemplata dalla disciplina positiva – di adottare idonee misure di risanamento dell'area, data la loro prevedibile “onerosità” (dal punto di vista economico, ambientale, etc.). In simili circostanze, infatti, non parrebbe irragionevole prendere in considerazione l'ipotesi di abbandonare il progetto istitutivo, valorizzando – magari – progetti ritenuti maggiormente idonei e sostenibili, anche sotto il profilo economico. Tutto questo rende particolarmente evidente la necessità che le amministrazioni competenti, con a capo il Mattm, delineino, quanto prima, un'idonea attività di programmazione – che, allo stato attuale, risulta carente⁴⁷¹ – con riferimento al procedimento volto all'istituzione, nonché all'aggiornamento, delle aree marine protette. In questa prospettiva, peraltro, parrebbe auspicabile una complessiva revisione del meccanismo di individuazione delle aree di reperimento, volta a sostituire il rigido strumento legislativo con uno strumento normativo più agile.

⁴⁷¹ Al riguardo, vale la pena di rimarcare ancora una volta la mancata attuazione del piano delle coste, previsto all'art. 1, l. n. 979/1982. Sul punto, si rimanda alla lettura di N. Greco, *L'attuale statuto delle risorse marine e costiere e i loro referenti nella prospettiva della Gestione integrata delle coste*, cit., p. 425-426 e N. Greco, *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, cit., p. 188-190.

6.4. La gestione delle aree marine protette: profili ricostruttivi, con particolare riferimento ai “nodi” del meccanismo di affidamento

Alla fase istitutiva segue logicamente la fase gestionale, che impone un approfondimento, utile a completare – per il momento e per quanto di interesse – l’analisi della figura in esame, alla luce del quadro giuridico di riferimento, con particolare riferimento al meccanismo di individuazione e “affidamento” – questo il concetto richiamato dalla legge – dell’area.

Al riguardo, sembra possibile sostenere che, ad oggi, la fase gestionale sottende, anzitutto, la messa a punto di un (macro) procedimento amministrativo, tendenzialmente volto alla adozione di un “regolamento di esecuzione e organizzazione dell’area marina protetta”, espressamente contemplato dalla normativa di riferimento, anche se non delineato nella sua interezza, avente ad oggetto, più precisamente, come si evince, in modo piuttosto chiaro, dall’analisi della prassi applicativa, la disciplina organizzativa dell’area in questione, nonché la normativa di dettaglio e le condizioni di esercizio delle attività ivi consentite⁴⁷². Il procedimento amministrativo è, dunque, finalizzato all’adozione di un provvedimento che, in coerenza con l’indirizzo giurisprudenziale poc’anzi tracciato⁴⁷³, si salda, idealmente, con il decreto istitutivo e con il regolamento sulla disciplina delle attività vietate e consentite, prefigurando un sistema regolatorio complesso⁴⁷⁴.

⁴⁷² Ciò lo si deduce, in particolare, dall’analisi dei nove regolamenti di “ultima generazione”, adottati a seguito della deliberazione n. 9/2006/P, resa dalla Corte dei conti e della connessa richiamata giurisprudenza amministrativa, concernenti, più specificamente, le aree marine di Capo Carbonara, Cinque Terre, Costa degli Infreschi, Isola di Bergeggi, Penisola del Sinis - Isola di Mal di Ventre, Regno di Nettuno, Santa Maria di Castellabate, Secche della Meloria, Torre del Cerrano, a cui si rimanda per una disamina più approfondita.

⁴⁷³ Ci si riferisce, ancora una volta, al filone giurisprudenziale venutosi a delineare a seguito della deliberazione n. 9/2006/P, resa da parte della Corte dei conti e, poi, sviluppato dalla giurisprudenza amministrativa.

⁴⁷⁴ Ad un simile approdo ermeneutico, che ammette la coesistenza dei tre atti richiamati, sembra giungere anche il Mattm, come si evince dalla lettura della Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 394 del 1991, anno 2016, p. 26-27.

Prima di indugiare sulla ricostruzione dell'iter procedimentale volto all'adozione del regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area⁴⁷⁵, giova richiamare, anzitutto, l'art. 2, co. 37, l. n. 426/1998, il quale abroga, tacitamente, l'art. 19, co. 1, l. n. 394/1991 – come precisato dalla Corte dei Conti, sez. centrale, 25 ottobre 2004, n. 10 – eliminando, così, anche i riferimenti ivi contenuti alle Capitanerie di porto e all'Ispettorato centrale per la difesa del mare (peraltro già inglobato dal Ministero dell'ambiente per effetto della l. n. 537/1993, in particolare, dell'art. 1, co. 11). Più in particolare, vale la pena di ricordare che a norma del suddetto articolo «con decreto del Ministro dell'ambiente, sentiti la regione e gli enti locali territorialmente interessati, la gestione delle aree protette marine previste dalle leggi 31 dicembre 1982, n. 979, e 6 dicembre 1991, n. 394, è affidata ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute anche consorziati tra loro»⁴⁷⁶.

Al riguardo, tuttavia, occorre notare che la disposizione trova solo parziale riscontro nella prassi applicativa, come si evince dall'analisi dei regolamenti di esecuzione e organizzazione delle aree marine protette, adottati alla stregua del filone giurisprudenziale, delineato a partire dalla richiamata pronuncia della Corte dei conti, resa con deliberazione n. 9/2006/P. In effetti, contrariamente a quanto espressamente disposto nella disciplina positiva, in primo luogo, in ordine all'affidamento dell'area da parte del Mattm, mediante decreto, non traspare alcuna attività consultiva, da parte dei comuni e delle regioni; in secondo luogo, è di tutta evidenza che – anche alla luce dell'esempio poc'anzi esaminato, concernente l'area di reperimento “Grotte di Ripalta-Torre Calderina”, contemplata nell'art. 1, co. 116, l. n. 147/2013 (Legge finanziaria 2014) – le aree (di reperimento) individuate nelle leggi n. 979/1982, e n. 394/1991, non esauriscono il novero delle aree da candidare ad aree marine protette, data la contestuale

⁴⁷⁵ Sulla peculiarità del procedimento amministrativo sotteso alla individuazione del soggetto gestore dell'area marina protetta, rispetto ai procedimenti volti alla individuazione dei soggetti gestori nelle altre aree naturali protette, si esprime G. Garzia, *Le aree marine protette*, cit., p. 40-46.

⁴⁷⁶ Da notare, al riguardo, che il sintagma «anche consorziate tra loro» è stato aggiunto dall'art. 17, co. 4, l. n. 93/2001.

vigenza di plurime fonti legislative⁴⁷⁷, le quali hanno l'effetto, tra l'altro, di depotenziare il modello di protezione integrale delle coste.

Quanto ai profili di effettività, poi, occorre sottolineare che l'art. 2, co. 37, l. n. 426/1998 prefigura un meccanismo di "affidamento" dell'area, il quale, tuttavia, non appare compiutamente disciplinato. In effetti, un'analisi del dato positivo induce a ritenere che l'unico criterio applicabile al caso di specie, peraltro in via meramente eventuale, sia riconducibile all'art. 8, co. 2, l. n. 179/2002⁴⁷⁸, il quale, in particolare, riconosce in capo all'amministrazione centrale la possibilità di "valutare" le risorse umane destinate al funzionamento ordinario delle aree⁴⁷⁹.

Si consideri, inoltre, che, stando a quanto rilevato, anche in questa circostanza, nella prassi applicativa, l'individuazione del soggetto gestore sembra trovare realizzazione già nel quadro del procedimento istitutivo dell'area marina protetta⁴⁸⁰, prefigurando, altresì, la stipula di una convenzione tra il Mattm e l'affidatario, avente ad oggetto gli

⁴⁷⁷ In effetti, come si evince dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 394 del 1991, anno 2016, adottata da parte del Mattm, p. 20, le aree di reperimento sono contemplate oltre che nelle leggi n. 979/1982, e n. 394/1991, anche nelle leggi n. 344/1997; n. 426/1998; n. 388/2000; n. 147/2013; n. 221/2015.

⁴⁷⁸ In particolare, l'articolo 8, co. 2, l. n. 179/2002 dispone che «(l)'individuazione del soggetto gestore delle aree marine protette, ai sensi dell'articolo 2, comma 37, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, e successive modificazioni, è effettuata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, anche sulla base di apposita valutazione delle risorse umane destinate al funzionamento ordinario delle stesse, proposte dai soggetti interessati, ai sensi del comma 1». L'art. 19, co. 1, l. n. 394/1991 dispone, invece, che «(i)l raggiungimento delle finalità istitutive di ciascuna area protetta marina è assicurato attraverso l'Ispettorato centrale per la difesa del mare. Per l'eventuale gestione delle aree protette marine, l'Ispettorato centrale si avvale delle competenti Capitanerie di porto. Con apposita convenzione da stipularsi da parte del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della marina mercantile, la gestione dell'area protetta marina può essere concessa ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute».

In ordine alla tacita abrogazione dell'art. 19, co. 1, l. n. 394/1991, ad opera dell'articolo 8, co. 2, l. n. 179/2002, vale la pena di precisare che, già prima del richiamato pronunciamento della Corte dei Conti, sez. centrale, 25 ottobre 2004, n. 10, si esprimeva L. Miccichè, *Aree marine protette e parchi archeologici sommersi*, in W. Cortese, (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Atti del convegno, Lampedusa, 21-23 giugno 2007, p. 232, specie in ragione della riassegnazione di alcune gestioni, a partire dal 1999, prima affidate alle Capitanerie di porto. Da notare, altresì, che tale orientamento interpretativo ha indotto a ritenere che «la gestione diretta della riserva marina da parte del Ministero potrà [...] avvenire solamente in via transitoria o comunque in circostanze eccezionali». In questi termini si esprime G. Garzia, *Le aree marine protette*, cit., 2011, p. 41.

⁴⁷⁹ Lo si deduce, in particolare dall'analisi della complessiva disciplina positiva espressamente applicabile al caso di specie.

⁴⁸⁰ Si vd., ad esempio, i decreti istitutivi relativi alle aree marine protette denominate Cinque terre, Isola di Bergeggi, e Regno di Nettuno.

obblighi e le modalità per lo svolgimento delle attività imputabili a quest'ultimo. In tale ambito, peraltro, è riscontrabile un generale potere di revoca dell'affidamento in capo al Mattm, nelle ipotesi in cui emergano comprovate inadempienze, inosservanze ovvero irregolarità da parte del soggetto gestore, rispetto a quanto previsto nei regolamenti invocati, nonché nella disciplina positiva⁴⁸¹.

Da quanto esposto, ne consegue, tra l'altro, che, contrariamente a quanto espressamente previsto nella disciplina positiva, in ordine al procedimento volto all'adozione del regolamento di esecuzione e organizzazione, l'attività consultiva imputabile ai comuni e alle regioni risulta massimamente riconducibile al più complesso iter procedimentale teso all'istituzione dell'area.

Chiariti questi aspetti preliminari e problematici, dovrebbe, ora, risultare più agevole la (sintetica) ricostruzione del procedimento volto all'adozione del regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area marina protetta.

Innanzitutto, muovendo dalla fase iniziale del procedimento, occorre sottolineare che, se da un lato, la disciplina positiva non tiene debitamente conto del processo di individuazione del soggetto gestore, men che meno dei connessi criteri di selezione dell'affidatario, esponendo, in tal senso, al rischio di scelte inadeguate, specie per difetto di competenze tecnico-specialistiche imputabili all'affidatario, dall'altro lato, sembra che l'apporto procedimentale fornito dai diversi portatori di interesse, pubblici e privati, tecnici e politici, risulti, comunque, idoneo a garantire scelte ragionevoli (nonché condivise) da parte del Mattm. Ad ogni modo, una volta individuato, il soggetto affidatario è chiamato a proporre una bozza di regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area, a fronte – evidentemente – dell'esperimento di un'istruttoria,

⁴⁸¹ A titolo esemplificativo, si vd. il decreto ministeriale 17 aprile 2015, mediante il quale il Mattm ha disposto la «(r)evoca dell'affidamento della gestione provvisoria dell'area marina protetta "Regno di Nettuno"», affidando, al contempo, la relativa gestione alla Capitaneria di Porto di Napoli, in qualità di Commissario ministeriale.

eminentemente tecnica⁴⁸², in merito alla quale si pronuncia la Commissione di riserva – organo tecnico, con funzioni consultive, facente capo al Mattm, istituito presso lo stesso ente gestore⁴⁸³ – mediante il rilascio di un parere (obbligatorio ma) non vincolante. A ciò segue l’approvazione del documento da parte del Mattm, previa acquisizione del parere da parte della Segreteria tecnica, sempre che, ovviamente, non emergano criticità, tali da suggerire delle modifiche al testo. In tali circostanze, il Mattm trasmette la bozza al soggetto gestore, in attesa che venga redatta in senso conforme al proprio indirizzo e dunque nuovamente inoltrata ai fini dell’approvazione definitiva.

6.5. La gestione delle concessioni demaniali marittime nelle aree marine protette: la prevalenza della “tesi regionalista” e l’importanza della “tesi statalista” ovvero la “confusione” tra i modelli di gestione del territorio (costiero)

Il fenomeno delle concessioni demaniali marittime insistenti entro le aree marine protette ha alimentato orientamenti discordanti, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, specie per quanto attiene alla ripartizione delle connesse competenze di natura gestionale (a cominciare dal rilascio e dalla revoca del titolo)⁴⁸⁴. Tale dibattito – che vede essenzialmente contrapporsi un’impostazione statalista ad un’impostazione di

⁴⁸² Ciò è deducibile, in particolare, dalla lettura del regolamento di esecuzione dell’area marina protetta di Capo Carbonara.

⁴⁸³ Al riguardo, si ricorda che la composizione della Commissione di riserva, dapprima delineata dall’art. 28, co. 3, l. n. 979/1982, è, oggi, contemplata all’art. 2, co. 339, l. n. 244/2007, annoverando, in particolare: «[...] un rappresentante designato dal Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, con funzioni di presidente; [...] un esperto designato dalla regione territorialmente interessata, con funzioni di vice presidente; [...] un esperto designato d’intesa tra i comuni rivieraschi territorialmente interessati; da un esperto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare; [...] un rappresentante della Capitaneria di porto nominato su proposta del reparto ambientale marino presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare; [...] un esperto designato dall’Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (Icram); [...] un esperto designato dalle associazioni naturalistiche maggiormente rappresentative riconosciute dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare».

⁴⁸⁴ In ordine alla ripartizione delle funzioni proprietarie e gestionali in tema di demanio marittimo, anche con riferimento ai diversi procedimenti “speciali” rinvenibili nell’ordinamento nazionale, ivi compresi i procedimenti afferenti alla gestione delle aree demaniali marittimo ubicate all’interno delle aree marine protette, si vd. M. Provinciali, *Eredità e vincolo storico-amministrativo del demanio marittimo*, cit., p. 331 ss. Più in generale, sulla delimitazione delle funzioni proprietarie e gestionale in tema di demanio marittimo, specie alla luce dell’apporto fornito dalla giurisprudenza, si vd. G. Lami, *Proprietà demaniale e gestione delle coste. Il contributo della giurisprudenza alla costruzione di nuove categorie giuridiche e alla definizione del ruolo di regioni ed enti locali*, cit., p. 359 ss.

segno regionalista e localista – riveste particolare interesse, anche ai fini della presente indagine, in quanto utile a completare la corretta configurazione del modello di protezione integrale delle coste, imponendo, in tal senso, un breve approfondimento.

In via preliminare, urge inquadrare il contesto giuridico entro cui ha trovato sviluppo la richiamata *querelle* e riassumere le ragioni che depongono a favore dei contrapposti orientamenti, onde, in ultimo, svolgere alcune riflessioni.

Come noto, il tema del riparto delle competenze amministrative concernenti la gestione delle concessioni demaniali marittime iscritte all'interno delle aree marine protette comincia ad assumere centralità nel dibattito dottrinario e giurisprudenziale all'indomani della spinta federalista impressa a cavallo tra la fine degli anni '90 del secolo scorso e l'inizio del nuovo millennio⁴⁸⁵ – delineata, anzitutto, dal d.lgs. n. 112/1998, nonché dalla l. cost. n. 3/2001, che ha riformato il titolo V della Costituzione – la quale, in sostanza, ha minato l'impostazione centralista, accolta fino ad allora. In questo senso, una conferma importante proviene dall'Intesa del 14 luglio 2005, siglata in sede di Conferenza unificata Stato-regioni e stato ed autonomie locali, mediante la quale il Governo, le regioni, le province autonome e le autonomie locali giungono a ritenere di competenza regionale e locale il rilascio ovvero il rinnovo dei provvedimenti relativi all'uso dei beni del demanio marittimo e delle zone di mare ricadenti all'interno delle c.d. “zone B di riserva generale” e “zona C di riserva parziale” (vale a dire la stragrande maggioranza delle zone che compongono le aree marine protette), riconoscendo, al contempo, un divieto generalizzato in ordine al rilascio ovvero al rinnovo dei provvedimenti relativi all'uso dei beni del demanio marittimo e delle zone di mare ricadenti all'interno delle c.d. “zone A di riserva integrale”, derogabile solo per

⁴⁸⁵ Similmente, in ordine alle ragioni giuridiche sottese alla discussione sulla ripartizione delle competenze gestionali concernenti le concessioni demaniali marittime iscritte entro le aree marine protette, si vd. M. Provinciali, *Eredità e vincolo storico-amministrativo del demanio marittimo*, cit., p. 331 e A. Conio e F. Dinelli, *Tutela della biodiversità e protezione della natura e del mare*, cit., p. 385-386.

ragioni di servizio, di sicurezza o, in casi particolari, di ricerca scientifica – si ritiene (in assenza di una previsione puntuale sul punto) – da parte dello Stato centrale⁴⁸⁶.

Da notare, peraltro, che tale impostazione, lungi dal rappresentare un mero indirizzo politico-programmatico, sembra aver trovato eco anche nella prassi applicativa, come si può desumere, da ultimo, dalla lettura dei regolamenti di ultima generazione concernenti la disciplina *tout court* delle aree marine protette⁴⁸⁷.

Cionondimeno, occorre anche notare che, in una prima fase, collocabile tra i primi anni del 2000 e il 2007, la giurisprudenza amministrativa, chiamata a più riprese a fornire delle delucidazioni in ordine al corretto riparto delle competenze amministrative concernenti la gestione delle concessioni demaniali marittime iscritte all'interno delle aree marine protette, ha ribadito le ragioni di un impianto centralistico. In questo senso, rilevano alcuni ragionamenti formulati dai giudici campani di primo grado⁴⁸⁸, sulla scia di una pronuncia, resa in sede consultiva, da parte del Consiglio di Stato⁴⁸⁹, condensati nella più recente sentenza del 2007⁴⁹⁰, che, dunque, vale la pena di approfondire.

Si consideri, innanzitutto, che, nel richiamato giudizio promosso dinanzi al Tar Campania, la ricorrente, società Artinautica s.a.s., titolare di una concessione demaniale marittima, rilasciata dalla Capitaneria di porto di Napoli e avente ad oggetto lo

⁴⁸⁶ Su questi profili, si rimanda, in particolare, alla lettura dell'art. 1, Accordo 14 luglio 2005.

⁴⁸⁷ Ci si riferisce ai regolamenti adottati a seguito della deliberazione n. 9/2006/P, resa dalla Corte dei conti e della connessa richiamata giurisprudenza amministrativa, concernenti, più specificamente, le aree marine di Capo Carbonara, Cinque Terre, Costa degli Infreschi, Isola di Bergeggi, Penisola del Sinis - Isola di Mal di Ventre, Regno di Nettuno, Santa Maria di Castellabate, Secche della Meloria, Torre del Cerrano, a cui si rimanda per una disamina più approfondita.

⁴⁸⁸ Si cfr. Tar Campania, Napoli, VII, sentenza n. 19784/2005, con commento di V. Vattani, *Concessioni demaniali nelle aree naturali protette. Nota a Tar Campania – Napoli – Sez. VII, sentenza n. 19784 del 2005*, in *Diritto all'ambiente*; Tar Campania, Napoli, VII, sentenza n. 2131/2006; Tar Campania, Napoli, VII, sentenza n. 2132/2006; Tar Campania, Napoli, VII, sentenza n. 2133/2006; Tar Campania, Napoli, VII, sentenza 4 maggio 2007, n. 4759, con commento di V. Stefutti, *Rilascio di concessioni demaniali marittime nelle aree naturali protette. Il Tar Campania conferma la competenza dello Stato*, in *Diritto all'ambiente*.

⁴⁸⁹ Si cfr. Cons. St., n. 2194/2001, il quale è stato chiamato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio proprio per fare chiarezza sul riparto di competenze in ordine alle concessioni di beni del demanio marittimo e zone ricadenti all'interno delle aree marine protette.

⁴⁹⁰ Si cfr., in particolare, Tar Campania, Napoli, VII, sentenza 4 maggio 2007, n. 4759, con commento di V. Stefutti, *Rilascio di concessioni demaniali marittime nelle aree naturali protette. Il Tar Campania conferma la competenza dello Stato*, cit.

svolgimento di attività concernenti la cantieristica navale nel porto di Baia, chiede, in sostanza, l'annullamento dell'ingiunzione del 19 gennaio 2006, n. 6/05, con la quale la regione Campania intima lo sgombero delle aree demaniali occupate e il ripristino dello stato dei luoghi, nonché della richiamata Intesa del 14 luglio 2005, specie in ragione della asserita competenza statale in materia di concessioni demaniali insistenti nell'area marina protetta in questione⁴⁹¹.

Al riguardo, i giudici accolgono le pretese avanzate da parte della ricorrente, adducendo, in breve, le seguenti argomentazioni. In particolare, il collegio ritiene che, anche a fronte delle modifiche apportate agli artt. 117 e 118, Cost., dalla l. cost. n. 3/2001, le funzioni amministrative in *subiecta materia* rimangono in capo allo Stato centrale, in quanto, da un lato «rientrerebbe(ro) nell'ambito della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (riservata dall'art. 117, co. 2, lett. “s”, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato) e dall'altro, sarebbero sicuramente sussistenti, nel caso delle Aree marine protette, incontestabili esigenze di unitarietà (tali da giustificare, ai sensi dell'art. 118, co. 1[^], [l'evocata chiamata in sussidiarietà])»⁴⁹². Inoltre (e conseguentemente), i giudici sostengono che «l'intesa raggiunta nella seduta della Conferenza unificata del 14 luglio 2005 abbia determinato una illegittima modifica delle competenze amministrative in materia di aree marine protette». In particolare, il collegio ritiene che, per un verso,

⁴⁹¹ In ordine alla corretta configurazione giuridica del Parco di Baia, alla luce del diritto positivo, comunque, valgano le considerazioni di G. Garzia, *Le aree marine protette*, cit., 2011, in part. p. 29-34, il quale, vi rinviene (parimenti, peraltro, al Parco di Gaiola) «una tipologia di area marina protetta avente marcati caratteri di specificità come – del resto – ha confermato anche la giurisprudenza amministrativa. Nello specifico, il Tar Campania [Napoli, VII, sentenza n. 2131/2006], a proposito del Parco sommerso di Baia, [istituito ai sensi dell'art. 114, co. 10, l. n. 388/2000] ha evidenziato la notevole diversità rispetto ai modelli di cui alla l. n. 394/1991 in particolar per ciò che riguarda le finalità istitutive che si presentano decisamente più complesse e articolate». Questa tipologia di area marina protetta, istituita sulla base di specifiche disposizioni di legge, si aggiunge, dunque, alle altre tre tipologie individuate dall'Autore, vale a dire le aree marine protette istituite sulla base di convenzioni o accordi internazionali; i parchi nazionali marini e, in ultimo, le riserve naturali marine di cui all'art. 25, l. n. 979/1982, che rappresentano – lo si ricorda – la figura più diffusa sul piano ordinamentale.

⁴⁹² In particolare, i virgolettati sono ripresi da Tar Campania, Napoli, VII, sentenza n. 2133/2006. In ordine all'istituto della “chiamata in sussidiarietà”, che ha trovato compiuta teorizzazione sul piano ordinamentale a seguito della importante sentenza della Corte cost. n. 303/2003, si vd. C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-regioni*, in *Le regioni*, 2-3, 2011, p. 455 ss.

«(l)e attribuzioni costituzionali di competenza sono poste dalla Costituzione nell'interesse dell'ordinamento generale e di tutti i soggetti dell'ordinamento e non sono nella disponibilità dei soggetti ai quali la competenza è attribuita; in relazione alle norme attributive di competenza tali soggetti si trovano in una situazione di poterdovere»⁴⁹³. Per l'altro, l'intesa «non può, in ogni caso, valere quale titolo attributivo di una competenza in ipotesi mancante»⁴⁹⁴, rappresentando, semplicemente, un «atto amministrativo-programmatorio, finalizzato ad essere recepito dallo Stato e dalle regioni nelle rispettive legislazioni di settore»⁴⁹⁵.

Da un punto di vista logico-sistematico⁴⁹⁶, nonché nella prospettiva accolta nel presente studio, tale impostazione pare condivisibile, non rilevando, in tal senso, l'orientamento contrario promosso dalla giurisprudenza successiva⁴⁹⁷, che, comunque, impone un approfondimento, a fini chiarificatori.

In particolare, alla luce della sentenza del Consiglio di Stato n. 3085/2007⁴⁹⁸, che ben si presta ad essere assunta quale riferimento della rivendicazione della tesi statalista, anche

⁴⁹³ Sul punto, si cfr. il parere del Cons. St. del 20 dicembre 2002, n. 3608.

⁴⁹⁴ Si cfr. Corte cost. del 12 aprile 2005, n. 145.

⁴⁹⁵ Si cfr. Corte cost. 7 luglio 2005, n. 270. Peraltro, un'impostazione di tal fatta la si deduce anche dalla lettura della disposizione di cui all'art. 8, co. 6, l. n. 131/2003, secondo cui «(i)l Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire [semplicemente] l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni».

⁴⁹⁶ Al riguardo, sembra il caso di ricordare che, come rilevato da P. Caretti e U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Settima edizione, Torino, Giappichelli, 2010, p. 515-516, il criterio ermeneutico logico-sistematico, che risulta il «più comunemente utilizzato [...] mira ad individuare il contenuto di una singola disposizione dal significato che essa assume nel settore normativo cui essa si riferisce (la cosiddetta *ratio legis*) o addirittura in relazione ai principi costituzionali o ai principi generali dell'ordinamento giuridico (*ratio iuris*)».

⁴⁹⁷ Si cfr. Cons. St. VI, n. 3082/2007 (appello a Tar Campania, Napoli, VII, sentenza n. 2131/2006); Cons. St., VI, n. 3085/2007 (appello a Tar Campania, Napoli, VII, sentenza n. 2132/2006) con commento di L. Salamone, *Concessioni demaniali ed aree marine protette: il Consiglio di Stato afferma la competenza della regione in Il diritto marittimo*, 1, 2009; Cons. St., VI, n. 3086/2007 (appello Tar Campania, Napoli, VII, sentenza n. 2133/2006); Tar Sardegna, I, sentenza 26 giugno 2009, n. 1044; Tar Campania, VII, sentenza 16 dicembre 2009, n. 8822; Cons. St., VI, sentenza 15 novembre 2010, n. 8048 (appello a Tar Campania, Napoli, VII, sentenza n. 19784/2005); Tar Campania, VII, sentenza 10 ottobre 2014, n. 5261.

⁴⁹⁸ La sentenza è stata commentata da L. Salamone, *Concessioni demaniali ed aree marine protette: il Consiglio di Stato afferma la competenza della regione*, cit., p. 150 ss.

in mancanza di una sentenza di merito afferente al giudizio di primo grado appena commentato⁴⁹⁹, emergono elementi utili all'indagine.

In questo senso, giova precipuamente rilevare che l'impianto motivazionale dei giudici di appello poggia sulla vigenza del d.lgs. n. 112/1998, il quale, in particolare, inficerebbe l'efficacia giuridica della l. n. 394/1991, in ragione – sembra – del normale “criterio cronologico”, che attiene ai rapporti tra le norme. In realtà, tale tesi non è da condividere, posto che, come si arguisce agevolmente da quanto esposto e sostenuto fino ad ora, nella presente trattazione, la l. n. 394/1991 esige, al riguardo, l'applicazione del principio *lex specialis derogat generali* ovvero sia l'applicazione del “criterio di specialità”, che, in particolare, esclude l'applicabilità delle norme contenute nella richiamata legge generale eventualmente contrastanti. D'altra parte, se si accoglie tale linea argomentativa, non sembrano esservi dubbi sulla necessità di supportare un impianto di questo tipo, neanche da parte dei giudici d'appello, i quali, in effetti, sostengono che «(c)ome ha esattamente osservato il primo giudice, è indubitabile che in applicazione della legge anzidetta [vale a dire in applicazione della l. n. 394/1991, con particolare riferimento agli artt. 18 e 19] la competenza ad adottare i provvedimenti di concessione dei beni demaniali ricompresi nelle “aree protette marine” spettano al Ministero della Marina Mercantile (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti)⁵⁰⁰».

Il giudizio, dunque – allineandosi, peraltro, ad un orientamento giurisprudenziale da ritenere prevalente, al riguardo – muove da una lettura restrittiva della l. n. 394/1991, che ha l'effetto di svilire il modello di protezione integrale, riverberandosi, altresì, sulle argomentazioni successive⁵⁰¹. Ad ogni modo, sembra, comunque, utile approfondire

⁴⁹⁹ Si cfr. Cons. St., VI, 31 maggio 2013, n. 2994.

⁵⁰⁰ Sul punto, nondimeno, sembra opportuno evidenziare alcune criticità in ordine alla corretta individuazione del soggetto statale, che, in particolare, per le ragioni di tutela ambientale, sottese alla gestione delle aree marine protette, dovrebbe – probabilmente – essere ricondotta in capo al Mattm.

⁵⁰¹ Per un'analisi del richiamato modello, si cfr., in particolare, G. Di Plinio, *Diritto Pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, cit.

alcuni passaggi della sentenza, in quanto idonei a fornire ulteriori elementi di riflessione.

In questa prospettiva, esclusa, anzitutto, l'applicabilità dell'art. 105, che, invero, afferisce al settore dei trasporti, si rivela fondamentale individuare le norme concretamente applicabili al caso di specie, riconducibili, secondo l'opinione dei giudici d'appello, alle disposizioni di cui agli artt. 77 e 78, non alle disposizioni di cui agli artt. 69 e 70, come, invece, sostenuto dai giudici di primo grado.

In particolare, i giudici escludono l'applicabilità dell'art. 69, in quanto – si dice – risulta «inserito nella Sezione I che si occupa soltanto delle funzioni di carattere generale in tema di protezione dell'ambiente, mentre è la Sezione II (in cui si inseriscono gli artt. 77 e 78) che è rivolta specificamente a disciplinare la distribuzione dei compiti nell'ambito dei “Parchi e riserve naturali”, occupandosi anche della gestione delle concessioni». Tale impostazione, inoltre – stando sempre ai rilievi mossi dal collegio – risulterebbe errata, in quanto «affatto coerente con la sistematica del decreto legislativo che nella I Sezione del Capo III disciplina le funzioni di carattere generale connesse a tutti i settori oggetto di “protezione ambientale”, mentre nelle Sezioni successive (dalla II alla V) si occupa dei vari settori».

In sostanza, da un punto di vista generale, sembra che la tesi supportata dal collegio, postuli una ripartizione delle competenze amministrative in relazione alle differenti funzioni di “tutela” ovvero “valorizzazione” ambientale, delineate dal decreto⁵⁰² – peraltro, riflesse, in concreto, nel grado di zonizzazione delle aree marine protette – che ammetterebbe, nel primo caso, un intervento statale, nel secondo, un intervento regionale e locale.

⁵⁰² In ordine alla analisi dei modelli di “conservazione” e “valorizzazione” nelle aree naturali protette, anche in chiave comparata, si vd. G. Bellomo, *I modelli di conservazione e valorizzazione nelle aree naturali protette: profili italiani e comparati*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2, 2008, p. 291 ss. Sulle criticità della “valorizzazione” nelle aree naturali protette, si vd. G. Di Plinio, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, cit., in part. 53-56 e la bibliografia ivi richiamata.

Questa impostazione, tuttavia, come si evince da quanto complessivamente emerso fino ad ora, è criticabile, posto che “confonde” i due modelli presi come riferimento ai fini della gestione dei territori (non solamente) costieri sul piano dell’ordinamento interno, specie per quanto attiene alle zone B, C, e D, contemplate nelle aree marine protette, ammettendo – si ritiene – un’inammissibile contaminazione di elementi, tra loro, geneticamente differenti (regole, principi, strumenti amministrativi, etc.), che stride con la messa a punto di un sistema di regole coerente⁵⁰³. Anche per questa ragione, non sembrano condivisibili le motivazioni dei giudici d’appello, volte a rintracciare una logica sistematica all’interno del d.lgs. n. 112/1998.

⁵⁰³ Al riguardo, tuttavia, si è consapevoli della sussistenza, in dottrina, di orientamenti anche radicalmente differenti. Si tenga conto, ad esempio, di quanto affermato da L. Salvatori, *Tutela dell’ambiente e concessioni demaniali marittime nelle aree marine protette*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 4, 2010, in part. p. 226, il quale, in particolare, ritiene che «(i)l decentramento amministrativo in materia di demanio marittimo, auspicato dal novellato art. 117 Cost., in materia di aree marine protette non può che essere implementato con riguardo alla centralità del principio di compatibilità tra ecosistemi naturali e attività antropiche, sociali ed economiche. Altrimenti si accetta il rischio di creare un nuovo modello di governo delle aree marine protette non allineato al processo riformatore delle Istituzioni».

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *La gestione del demanio marittimo, dallo Stato, alle regioni, ai comuni*, Milano, Giuffrè, 2002;

AICARDI N., Art. 17, *Le valutazioni tecniche*, in M.A. Sandulli, *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, 2011, p. 715 ss.;

ADAM R. e TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014;

ADDIS D., *La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell'Ue: due strumenti a confronto*, in *Agricoltura – Istituzioni – Mercati*, 3, 2013, p. 95 ss.;

ADDIS D., MARICCHIOLO C., NDONG C., PETIT S., SKARICIC Z., *La gestione integrata delle zone costiere nelle politiche del Mediterraneo e dell'Unione europea*, in *Reticula*, 10, 2015, p. 3 ss.;

ALLEGRETTI U., *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 1, 2018;

AMOROSINO S., *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed enti locali*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari e P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 139 ss.;

AMOROSINO S., *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, Laterza, 2010;

AMOROSINO S., *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2013, p. 315 ss.;

ARENA G., *I nuovi soggetti della sussidiarietà*, in *labsus.it*;

ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4, 1997, p. 29 ss.;

ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, p. 177 ss.;

ARENA G., *Cittadini attivi*, Bari, Laterza, 2006;

ARENA G., *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale*, in A. Bixio e G. Crifò (a cura di), *Il giurista e il diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 29 ss.;

ARENA G., *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *labsus.it*, 2016;

ARENA G., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2017, p. 43 ss.;

ARENA G. e IAIONE C. (a cura di), *L'età della condivisione*, Carocci, Roma, 2015;

BARBERIS R., *L'impermeabilizzazione*, in A. Di Fabbio & F. Fumanti (a cura di), *Il suolo radice della vita*, Apat, 2008, p. 58 ss.;

BARTOLI M.A. e PREDIERI A., *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 654 ss.;

BARTOLINI M.E., *Relazioni esterne dell'Unione europea*, in *treccani.it*;

BASSI F. e MAZZAROLLI L. (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2000;

BELLOMO G., *I modelli di conservazione e valorizzazione nelle aree naturali protette: profili italiani e comparati*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2, 2008, p. 291 ss.;

BENVENUTI F., *Demanio Marittimo tra passato e futuro*, in *Riv.dir. navig.*, 1965, p. 154 ss.;

BIONDINI P. e D'AURIA M., *La concessione di spiaggia nel quadro della gestione integrata delle coste*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 57 ss.;

BOLCINA M., *La regolazione statale in materia di concessioni di spiaggia. Dall'unità del codice della navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 23 ss.;

BORZI' A., *Acque (Definizioni)*, in V. Ferla, (a cura di), *Enciclopedia degli enti locali*, volume di *Ambiente, inquinamento, responsabilità*, Giuffrè, 2009, p. 33 ss.;

BOSCHETTI B., *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. Di Iascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, 2017, p. 177 ss.;

BOSCOLO E., *Il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in *Amministrare*, 3, 2008, p. 325 ss.;

BOSCOLO E., *Le perequazioni e le compensazioni*, Convegno nazionale dell'Aidu, Verona 10-11 ottobre 2008, in *pausania.it*;

BOSCOLO E., *La “regolazione” in Italia e le prospettive nella gestione integrata delle coste*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 309 ss.;

BOSCOLO E., *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rqda*, 1, 2011, p. 40 ss.;

BOSCOLO E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità – La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, Giuffrè, 2012;

BOSCOLO E., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2, 2014, p. 129 ss.;

BOSCOLO E., *La pianificazione generale*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2014, p. 121 ss.;

BOSCOLO E., *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *giustamm*, 5, 2016;

BOSCOLO E., *Il consumo di suolo: limitare il depauperamento di un bene comune in appartenenza privata*, in *labsus.it*, 2016;

BOSCOLO E., *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, in *Urbanistica e appalti*, 11, 2016, p. 1217 ss.;

BOSCOLO E., *Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale. Il diritto urbanistico oltre la tradizione: efficienza insediativa e tutela dei beni comuni territoriali*. Volume primo Ebook, Torino, Giappichelli, 2017;

BOSCOLO E., *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Iascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, 2017, p. 143 ss.;

BOWER B.T. e KERRY TURNER R., *Characterising and analysing benefits from integrated coastal zone management (iczm)*, cserge Working Paper, University of East Anglia, Norwich and University College London, 1997;

BRUNO F., *Il futuro delle concessioni demaniali marittime in Italia: un riordino necessario*, in *Ibl Briefing Paper*, 2017, p. 1 ss.;

CABIDDU M.A., *Territorio (governo del)*, in *Amministrare*, 3, 2008, p. 309 ss.;

CABIDDU M.A., *Il territorio e il “suo” governo*, in Id. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2014, p. 1 ss.;

CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007;

CAFFIO F., *Glossario di Diritto del mare*, III edizione, *Supplemento alla Rivista marittima*, 2007;

CALABRÒ M., *Demanio marittimo, federalismo, concessioni turistiche – Concessioni con finalità turistico-ricreativa*, in *Libro dell'anno del diritto* 2012, p. 598 ss.;

CALDERONI G., *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 2, 2016;

CAMMELLI M., *Rischio sismico, territorio e prevenzione*, in *Aedon*, 2, 2017;

CARAVITA B., *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. ambiente*, 1994, p. 1 ss.;

CARAVITA B. e MORRONE A., *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Cassetti e A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, 2016, p. 1 ss.;

CARBONE A., D'ANGELO F., PULCINI E., *L'evoluzione del potere di pianificazione nella giurisprudenza amministrativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 325 ss.;

CARBONE G., Tesi di dottorato di ricerca in “Istituzioni, Ambiente e Politiche per lo Sviluppo Economico”, XXIV ciclo (A.A. 2008>2011), intitolata “*Modelli di gestione partecipata per le Aree Marine Protette in Italia. L'Area Marina Protetta Regno di Nettuno come contesto sperimentale*”;

CARETTI P. e DE SIERVO U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Settima edizione, Torino, Giappichelli, 2010;

CARPENTIERI P., *Semplificazione e tutela del paesaggio*, in *pausania.it*, 2008, p. 1 ss.;

CARPENTIERI P., *Paesaggio, ambiente e sviluppo: la via italiana della tutela*, in *giustamm.it*, 11, 2015;

CARPITA F., *Le aree protette tra conservazione della biodiversità e contenimento della spesa pubblica*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Vol. I, Tomo I, Firenze, Cesfin, 2016, p. 181 ss.;

CARTEI G.F., *Tutela dei parchi e nozione costituzionale di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1993, p. 601 ss.;

CARTEI G.F., *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, 2, 2008;

CARTEI G.F., *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, in Id. e L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 45 ss.;

CARTEI G.F., *"Il suolo tra tutela e consumo". Il testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione*, Roma, 10-11, 2016, in *Aida*, p. 1 ss.;

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012;

CASSESE S., *Regolazione e concorrenza*, in G. Tesauro e M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 11 ss.;

CASSESE S., *L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2001, p. 601 ss.;

CASSESE S., *Le teorie della demanialità e la trasformazione dei beni pubblici*, in U. Mattei, E. Reviglio, Stefano Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 67 ss.;

CASSESE S., *Titolarità e gestione dei beni pubblici: una introduzione*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 3 ss.;

CATTANEO VIETTI R. e TUNESI L., *Le aree marine protette in Italia. Problemi e prospettive*, Roma, Aracne, 2007;

CECCHETTI M., *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *federalismi.it*, 7, 2009, p. 1 ss.;

CECCHETTI M., *La dimensione europea delle politiche ambientali: un "acquis" solo apparentemente scontato*, in *federalismi.it*, 2012;

CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 2, p. 386 ss.;

CERULLI IRELLI V., *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni pubblici*, in *astrid-online.it*, 2003, p. 1 ss.;

CERULLI IRELLI V., *Diritto privato dell'amministrazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 2008;

CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, III edizione, Torino, Giappichelli, 2012;

CINQUE C., *Profili funzionali e valorizzazione imprenditoriale in tema di "demanio marittimo"*, in *Trasporti: diritto e economia politica*, 104, 2008, p. 11 ss.;

CHIRULLI P., *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2015, p. 50 ss.;

CHIRULLI P., *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. De Lucia e B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, Mulino, 2015, p. 145 ss.;

CHIRULLI P., *Art. 95 – (Criteri di aggiudicazione dell'appalto)*, in G.M. Esposito (a cura di), *Codice dei contratti pubblici – Commentario di dottrina e giurisprudenza*, Milano, Utet giuridica, 2017, p. 1226 ss.

CHITI E., *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani – Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 15 ss.;

CHITI M.P., *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari e P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 159 ss.;

CHITI M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2011;

CICIN-SAIN, B., KNECHT, R.W., VALLEGA A., HARAKUNARAK A., *Education and Training in Integrated Coastal Management: lessons from the international arena*, in *Ocean & Coastal Management*, 43, 2000, p. 291 ss.;

CIVITARESE MATTEUCCI S., *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 3, 2005;

CIVITARESE MATTEUCCI S., *Governo del territorio e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 229 ss.;

CIVITARESE MATTEUCCI S. e URBANI P., *Titolo III - Territorio, ambiente e infrastrutture - Capo IV - Risorse idriche e difesa del suolo*, in *Le Regioni*, 3-4, 1998, p. 753 ss.;

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2013;

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, II edizione, Bologna, il Mulino, 2015;

CLARICH M., *La tutela della concorrenza nei contratti pubblici*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2016, p. 737 ss.;

CLARK J.R., *Integrated management of coastal zones*, in *Fao Fisheries Technical Paper*, 327, 1992;

CLARK J.R., *Coastal zone management for the new century*, in *Ocean & Coastal Management*, Vol. 37, No. 2, 1997, p. 191 ss.;

COLOMBINI G., voce *Lido e spiaggia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, Utet, 1994, p. 262 ss.;

COMPORTI G.D., *Il principio di unità della funzione amministrativa*, in M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffè, 2012, p. 307 ss.;

CONIO A. e DINELLI F., *Tutela della biodiversità e protezione della natura e del mare*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 379 ss.;

CORSO G., *La valutazione del rischio ambientale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 164 ss.;

CORTESE F., *Le amministrazioni e il paesaggio, tra discorso di verità e discorso di volontà*, in *Aedon*, 3, 2016.;

CURTI GIALDINO C., *L'Unione europea ed il principio dello sviluppo sostenibile*, Relazione presentata al Seminario di 2° livello organizzato dal Ministero della Pubblica Istruzione e dalla Regione Veneto sul tema "Costituzione italiana, integrazione europea e sviluppo sostenibile", Venezia, Isola di San Servolo, 22-24 ottobre 2007;

CROSETTI A., *Difesa del suolo*, in *Dig. Disc. Pubbl. Agg. II*, Torino, 2005, p. 579 ss.;

CROSETTI A., *Paesaggio e natura: la governance in uno Stato multilivello*, in Id. (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, Tomo III, *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, 2014, p. 163 ss.;

DATO G.G.A., *La proroga delle concessioni demaniali al vaglio della Corte di Lussemburgo*, in *Diritto e pratica amministrativa*, 11/12, 2014, p. 77 ss.;

DE BENEDETTO M., *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 15 ss.;

DE BENEDETTO M., *Oltre il federalismo demaniale, i nodi della regolazione: pianificazione, concessione, canoni*, in Id. (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 215 ss.;

DE BENEDETTO M., *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegs*, in *Amministrazione in Cammino*, 2017, p. 1 ss.;

DE BENEDETTO M., MARTELLI M. e RANGONE N., *La qualità delle regole*, Bologna, il Mulino, 2011;

DE BENEDETTO M. e DI LASCIO F., *La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2014, p. 29 ss.;

DE GIORGI M., *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di "tutela dell'ambiente"*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2010, p. 405 ss.;

DE GIORGI CEZZI G. E PORTALURI P.L., *Art. 21-quater, Efficacia ed esecutività del provvedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, 2011, p. 860 ss.;

DE GREGORIO HURTADO S., *25 years of urban regeneration in the EU*, in *Tria, Territorio della ricerca su insediamenti e ambiente*, 18, 2017, p. 15 ss.;

DEL FEDERICO L., *La natura giuridica dei canoni demaniali*, in AA.VV., *La gestione del demanio marittimo, dallo Stato, alle regioni, ai comuni*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 63 ss.;

DELISO D., *Il governo delle risorse idriche in Italia. Il superamento della procedura di infrazione non esime da ulteriori adempimenti*, in *giustamm.it*, 7, 2015;

DELLA CANANEA G., *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000;

DEL VECCHIO A., *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, in Id. (a cura di), *La Politica marittima comunitaria*, Roma, Aracne, 2009, p. 11 ss.;

DE VENDICTIS G., *Individuazione delle istituzioni tecnico-scientifiche operanti per la ricerca di base, la ricerca applicata, la raccolta e il trasferimento dei dati e per la formazione in materia di tutela e gestione delle risorse marine e costiere*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 265 ss.;

DESIDERI C., *Dalla disciplina del paesaggio alla valutazione delle "condizioni di esistenza"*, in A. Bixio e G. Crifò (a cura di), *Il giurista e il diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 252 ss.;

D'ALBERTI M., *Per la Riforma e la valorizzazione delle concessioni*, in U. Mattei, E. Reviglio, Stefano Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 283 ss.;

D'ALESSANDRO D., *Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti*, in *labsus.it*, 2016;

D'ANGELOSANTE M., *Le attuali "dimensioni" della valutazione di incidenza ambientale come strumento per ampliare i confini della rete natura 2000*, in *Rqda*, 3, 2012, p. 20 ss.;

- DI FABBIO A. & FUMANTI F. (a cura di), *Il suolo radice della vita*, Apat, 2008;
- DI LASCIO F., *Concessioni di demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in *Il Foro amministrativo*, 3, 2009, p. 787 ss.;
- DI LASCIO F., *Concessioni di demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in *Amministrativ@mente*, 8-9, 2009;
- DI LASCIO F. e GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, 2017;
- DI MARIO A., *La pianificazione sovracomunale*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2014, p. 177 ss.;
- D'ORSOGNA D., *La breve carriera dell'operazione amministrativa nella dottrina italiana: dall'operazione al procedimento amministrativo in generale*, in *Diritto e Storia*, 4, 2005;
- D'ORSOGNA M., *Pianificazione e programmazione*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4298 ss.;
- DIPACE R., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 2014, p. 237 ss.;
- DI PLINIO G., *Diritto Pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, Utet, 1994;
- DI PLINIO G., *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge n. 394/1991*, in *Rqda* 2, 2011, p. 29 ss.;
- DI PLINIO G., *L'ideologia dei beni comuni e la costituzione economica dell'ambiente*, in AA.VV. *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Volume I, Torino, Giappichelli, 2016, p. 862 ss.;
- DI SAN LUCA G.C., *Il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche in materia ambientale*, in *giustamm.it*, 7, 2016;
- ESPOSITO G.M., *La programmazione dello Stato e degli enti pubblici in via contrattuale*, in P. Stanzione e A. Saturno (a cura di), *Il diritto privato della pubblica amministrazione*, 2006, p. 753 ss.;
- ESPOSITO G.M., *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino, Giappichelli, 2008;
- FERRARA R., *Art. 15, Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, 2017, p. 779 ss.;

FERRONI M.V., *Le concessioni di lavori e servizi*, in A. Clarizia (a cura di), *Note sui contratti pubblici alla luce del nuovo codice*, Roma, La Sapienza editore, 2016, p. 49 ss.;

FRACCHIA F., *Concessioni, contratti e beni pubblici*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 493 ss.;

FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rqda*, 2010, p. 13 ss.

FRACCHIA F., *La gestione integrata delle coste*, in *Il diritto dell'economia*, 4, 2010, p. 609 ss.;

FRACCHIA F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 175 ss.;

FRACCHIA F., *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2015, p. 241 ss.;

FRACCHIA F. e GIANNELLI A., *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, in *Rqda*, 2, 2011, p. 152 ss.;

FRACCHIA F. e MATTASSOGLIO F., *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di Via e Vas alla luce del d.lg. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2008, p. 121 ss.;

FRATEA C., *Articolo 345*, in F. Pocar e M.C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Trento, 2014, p. 1539 ss.;

GARZIA G., *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *pausania.it*, 2006, p. 1 ss.;

GARZIA G., *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Il Foro amministrativo*, 1, 2006, p. 298 ss.;

GARZIA G., *Le aree marine protette*, Milano, Giuffrè, 2011;

GENESIN M.P., *Le tutele differenziate*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, vol. III, in R. Ferrara e M. A. Sandulli (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2014, p. 237 ss.;

GIANNELLI A., *Beni sfruttabili o consumabili: demanio marittimo e porti*, in *federalismi.it*, 22, 2016, p. 2 ss.;

GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Roma, Mario Bulzoni editore, 1963;

GIANNINI M.S., «Ambiente»: saggio sui suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1973, p. 15 ss.;

GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1977, (ed. 1995);

GIANNINI M.S., *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 629 ss.;

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988;

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1993;

GIGLIONI F., *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, 2013, p. 44 ss.;

GIGLIONI F., *La regolazione del consumo di suolo nelle prime esperienze delle città metropolitane*, in *Working papers - Urban@it*, 2, 2016, p. 1 ss.;

GIGLIONI F., *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Quaderni della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento, 23, 2016, p. 151 ss.;

GIGLIONI F., *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 271 ss.;

GIGLIONI F., *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Rtsa*, 3, 2016, p. 1 ss.;

GIGLIONI F., *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, in *labsus.it*, 2017;

GIGLIONI F., *La rigenerazione dei beni comuni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. Di Iascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, 2017, p. 209 ss.;

GIGLIONI F., *Commento all'art. 12 – L'obbligo di predeterminazione dei criteri per i provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in M.A. Sandulli, *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, 2017, p. 669 ss.;

GIGLIONI F., *Isola di Poveglia: commento alla recente sentenza del Tar Veneto*, in *labsus.it*, 2018;

GORIA A., *Istituzioni per l'uso: l'Unep*, in *Equilibri*, 1, 1997, p. 103 ss.;

GUALDANI A., *Prime riflessioni sulla "copianificazione" paesaggistica in Toscana*, in *giustamm.it*, 2014;

GRECO G., *La direttiva in materia di “concessioni”*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 5, 2015, p. 1095 ss.;

GRECO N., *Costituzione e regolazione, Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, il Mulino, 2007;

GRECO N., *Conflitti di interessi nelle aree costiere italiane e possibili rimedi*, in Id. (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 33 ss.;

GRECO N., *L'attuale statuto delle risorse marine e costiere e i loro referenti nella prospettiva della Gestione integrata delle coste*, in Id. (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 421 ss.;

GRECO N., *Il turismo in Europa e nelle aree costiere italiane*, in Id. (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 679 ss.;

GRECO N. e BIONDINI P., *La gestione integrata delle coste secondo l'esperienza dell'Unione europea: interessi, risorse naturali, regolazione, sostenibilità ambientale*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 57 ss.;

GRECO N. e BIONDINI P., *L'approccio diversificato e tuttora immaturo di alcune Regioni costiere alla gestione integrata delle coste. Catalogo degli interventi regionali di tipo pianificatorio*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 447 ss.;

GUALTIERI F., *La regolazione regionale e locale tra pianificazione e gestione*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 71 ss.;

IANÌ E. e FERRAIOLI O., *La connessione funzionale tra attività di pesca e tutela delle risorse ambientali*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 537 ss.;

IMPASTATO I., *Brevi considerazioni sulla palingenesi della c.d. “manomorta” attraverso il principio della redditività della gestione patrimoniale pubblica*, in *giustamm.it*, 2, 2009;

ISPRA, *Biosfera*, in *Annuario dei dati ambientali*, 2017;

ISPRA, *Strumenti per la pianificazione ambientale, Piani di gestione regionali delle (coste)*, in *Annuario dei dati ambientali*, edizione 2017;

ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, edizione 2017;

KETCHUM B.H., *The water's edge: critical problems of the coastal zone*, in *Coastal Zone Workshop*, 22 May-3 June 1972 Woods Hole, Massachusetts, Cambridge, MIT Press;

LAMI G., *Proprietà demaniale e gestione delle coste. Il contributo della giurisprudenza alla costruzione di nuove categorie giuridiche e alla definizione del ruolo di regioni ed enti locali*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 359 ss.;

LA BARBERA R., *Piani urbanistici*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4290 ss.;

DI NORA T., AGNESI S., LA MESA G., PULCINI M., TUNESI L., *Studi per l'istituzione di aree marine protette: una opportunità di applicazione dei principi di Gizec*, in *Reticula*, 10, 2015, p. 17 ss.

LA SPINA A. e MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, Mulino, 2000;

LENZERINI F., *La governance ambientale nel diritto internazionale*, in M. Alberton e M. Montini (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Giuffrè, 2008, p. 1 ss.;

LEZZI A., *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio 2010*, n. 85, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2011, p. 229 ss.;

LICCIARDELLO S., *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 265 ss.;

LICCIARDELLO S., *Beni pubblici e generazioni future*, in *giustamm.it*, 9, 2016;

LOMBARDI P., *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, in *Rqda*, 3, 2012, p. 121 ss.;

LOMBARDI P., *La pianificazione paesaggistica*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, Tomo III, *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, 2014, p. 569 ss.;

LOMBARDI P., *La difesa del suolo*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, Tomo III, *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, 2014, p. 667 ss.;

LOZACHMEUR O., «*Rappel des principes de la «gestion intégrée des zones côtières» et des axes de la Recommandation du 30 Mai 2002*», *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*[En ligne], Hors-série 5 / mai 2009, mis en ligne le 11 mai 2009;

LOZANO CUTANDA B., *El TJUE declara contraria a la Directiva de Servicios la prórroga automática por ley de las concesiones para actividades económicas en la costa (STJUE de 14 de julio de 2016)*, in *Análisis GA&P*, Agosto 2016, p. 1 ss.;

LUGARESI N., *Diritto dell'ambiente*, IV ed., Milano, Cedam, 2012;

MACCHIA M., Art. 37 – (*Aggregazioni e centralizzazione delle committenze*), in G.M. Esposito (a cura di), *Codice dei contratti pubblici – Commentario di dottrina e giurisprudenza*, Milano, Utet giuridica, 2017, p. 417 ss.;

MACCHIA M., Art. 38 – (*Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza*), in G.M. Esposito (a cura di), *Codice dei contratti pubblici – Commentario di dottrina e giurisprudenza*, Milano, Utet giuridica, 2017, p. 439 ss.;

MADDALENA P., *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1992, p. 648 ss.;

MADDALENA P., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 9, 2010, p. 1 ss.;

MADDALENA P., *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1, 2012, p. 5 ss.;

MAES F., *The international legal framework for marine spatial planning*, in *Marine Policy*, 38, 2008, p. 797 ss.;

MAGRI M., «*Direttiva Bolkestein*» e *legittimo affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della Corte di giustizia U.E.*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2016, p. 359 ss.;

MAINARDIS C., *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-regioni*, in *Le regioni*, 2-3, 2011, p. 455 ss.;

MAMELI B., *Concessioni amministrative*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1111 ss.;

MANFREDI G., *Via e Vas nel codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 2009, p. 63 ss.;

MANFREDI G., *Rigenerazione urbana e beni culturali*, in F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani – Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 279 ss.;

MARCHEGIANI G., *Le concessioni demaniali marittime e la sindrome di Lock Ness*, in *giustamm.it*, 10, 2015;

MARCHEGIANI G., *Le concessioni di beni del demanio marittimo alla luce del diritto UE*, in *giustamm.it*, 10, 2016;

MARFOLI, L., *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *Rqda*, 2, 2012, p. 155 ss.;

MARINO D. (a cura di), *Le aree marine protette italiane*, Milano, FrancoAngeli, 2011;

MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S., *Memorandum. Per la riforma del regime giuridico dei beni pubblici* ambedue in Id., (a cura di), *Invertire la rotta – Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 367 ss.;

MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *Invertire la rotta – Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, il Mulino, 2007;

MERCATI L., *La collaborazione pubblico-privato nella gestione e nei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo – Dinamiche e modelli di partenariato alla luce delle recenti riforme*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 481 ss.;

MICCICHÈ L., *Aree marine protette e parchi archeologici sommersi*, in W. Cortese (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Atti del convegno, Lampedusa, 21-23 giugno 2007, p. 213 ss.;

MICHIARA P., *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016;

MONICA A., *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2, 2013, p. 437 ss.;

MONTEBELLO C., *La gestione integrata e sostenibile delle zone costiere nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2, 2004;

MONTEDURO M. e TOMMASI S., *Paradigmi giuridici di realizzazione del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi* (Atti del 9° Convegno Nazionale Sisdic, Napoli, 8-9-10 maggio 2014, in ricordo di Giovanni Gabrielli), Collana della società italiana degli studiosi del diritto civile (Sisdic), Esi, 2015, p. 161 ss.;

MONTEDURO M., *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, in *giustamm.it*, 6, 2014;

MONTINI M., *Profili di diritto internazionale*, in P. Dell'Anno e E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, p. 9 ss.;

MORBIDELLI G., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enciclopedia Treccani*, Roma, 1990;

NAPOLITANO G., *La logica del diritto amministrativo*, il Mulino, 2014;

NESI E., RIGHI R., *Osservazioni sulla sentenza della corte giustizia dell'unione europea, sez. v, 14 luglio 2016, in c-458/14 e c-67/15, con particolare riferimento ai suoi effetti sui rapporti concessori in atto*, in *giustamm.it*, 11, 2016;

NIGRO M., *Osservazione a Corte costituzionale 19 giugno 1958, n. 37*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 501 ss.;

OLIVI M., *Beni demaniali ad uso collettivo*, Padova, Cedam, 2005;

OLSEN S.B., *Assessing Progress Toward the Goals of Coastal Management*, in *Coastal Management*, 30, 2002, p. 325 ss.;

OLSEN S.B., *Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives*, in *Ocean & Coastal Management*, 46, 2003, p. 347 ss.;

OLSTROM E., *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006;

ORSONI G., *Disciplina urbanistica*, Padova, Cedam, 1988;

OTRANTO P., *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *giustamm.it*, 4, 2015, p. 1 ss.;

PACE L., *La pesca nella rete della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. riflessioni a partire dalla sentenza della corte costituzionale n. 98 del 2017*, in *federalismi.it*, 14, 2017;

PAGNONI G.A., *La valutazione di incidenza ambientale: principi e procedure*, in *ilnaturalista.it*, 2014;

PAGNONI G.A., *La rete natura 2000*, in *ilnaturalista.it*, 2009;

PALAZZOTTO F., *Il divieto del rinnovo automatico delle concessioni*, in *Il diritto amministrativo*, 1, 2014, p. 31 ss.;

PELLEGRINO F., *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè, 2010;

PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2002, p. 209 ss.;

PERONGINI S., *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, Giuffrè, 2005;

PERONGINI S., *La circolazione dei diritti edificatori e la perequazione urbanistica*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 61 ss.;

PICOZZA E., *Il piano regolatore urbanistico comunale*, Padova, 1983;

PICOZZA E., *Il diritto dell'ambiente: concetto, portata, limiti, problematiche*, in P. Dell'Anno e E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, p. 1 ss.;

PIOGGIA A., *Acqua e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 262 ss.;

PORPORATO A., *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, vol. III, in R. Ferrara e M. A. Sandulli (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 737 ss.;

PORTALURI P.L., *Il principio di pianificazione*, in M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 453 ss.;

POST J.C. e LUNDIN C.G. (a cura di), *Guidelines for integrated coastal zone management*, in *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs*, 9, The World Bank, Washington, D.C., 1996, p. 1 ss.;

PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 514 ss.;

PROVINCIALI M., *Eredità e vincolo storico-amministrativo del demanio marittimo*, in Id. (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 331 ss.;

PROVINCIALI M., *Sistema informativo del demanio marittimo e interessi pubblici*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 143 ss.;

QUADRI E., *Demanio costiero e concessioni balneari*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2017, p. 199 ss.;

RAGO P., *Valutazione di Impatto Ambientale Siti di Interesse Comunitario e Infrastrutture*, in *AmbienteDiritto.it*, 2004;

RAINALDI L., *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, Giuffrè, 1992;

RANGONE N., *Regolazione*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5057 ss.;

RANGONE N., *Uso imprenditoriale del demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 199 ss.;

REALE G., *Titolarità del demanio marittimo e conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in tema di relativi rapporti concessori, alla luce della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Dir. trasp.*, 1, 2004, p. 139 ss.;

RENNA M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 2004;

RENNA M., *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, Relazione presentata al primo colloquio di diritto dell'ambiente organizzato dall'Associazione italiana di diritto urbanistico (AIDU) presso l'Università degli studi di Teramo il 29-30 aprile 2005 e dedicato al tema «L'ambiente e l'attività amministrativa», in *pausanita.it*;

RENNA M., *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Il Diritto dell'economia*, 4, 2005, p. 715 ss.;

RENNA M., *Via, Vas e Aia report annuale - 2010 – Italia*, in *Ius publicum network review*, 2011;

RENNA M., *I principi in materia di tutela ambientale*, in *Rqda*, 1-2, 2012, p. 62 ss.;

RENNA M., *Federalismo demaniale e strumenti di valorizzazione dei beni pubblici*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, tomo II, Napoli, Edizione scientifica italiana, 2015, p. 1329 ss.;

REVIGLIO E., *Per una riforma del regime giuridico dei beni comuni. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Politica del diritto*, 3, 2008, p. 531 ss.;

RODOTÀ S., *Linee guida per un nuovo codice dei beni pubblici*, in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, (a cura di), *Invertire la rotta – Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 357 ss.;

ROMANO S., *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, 1902, 1990;

ROSSI G., *Le fonti*, in Id. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 30 ss.;

ROTA R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno e E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, p. 151 ss.;

ROTHWELL D.R. e STEPHENS T., *The International Law of the Sea*, Second Edition, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2016;

SANTOMAURO P., *Criticità finanziarie relative alle entrate derivanti dall'uso del demanio marittimo*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 143 ss.;

SALAMONE L., *Concessioni demaniali ed aree marine protette: il Consiglio di Stato afferma la competenza della regione*, in *Il diritto marittimo*, 1, 2009, p. 150 ss.;

SALARDI, S. *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, p. 657 ss.;

SALVATORI L., *Tutela dell'ambiente e concessioni demaniali marittime nelle aree marine protette*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 4, 2010, p. 219 ss.;

SALVIA, F., *La difficile coesistenza tra usi e tutela dell'ambiente costiero*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2015, p. 23 ss.;

SALVIA F. e TERESI F., *Diritto urbanistico*, Padova, 1992;

SATTA F., *Un istituto da cancellare: la conferenza dei servizi*, in *ApertaContrada*, 3 agosto 2017;

SCALIA F., *Il carattere di «materia trasversale» della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *giustamm.it*, 6, 2017;

SCOCA F.G., *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *La gestione del demanio marittimo, dallo Stato, alle regioni, ai comuni*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 15 ss.;

SCIULLO G., *Il Codice e la Convenzione europea del paesaggio*, in *Aedon*, 3, 2008;

SCIULLO G., *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in *Aedon*, 1-2, 2012;

SCOVAZZI T., *Il Progetto di Protocollo mediterraneo sulla gestione integrata delle zone costiere*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2006, p. 355 ss.;

SCOVAZZI T., *The 2008 mediterranean protocol on integrated coastal zone management and the european community*, in A. Del Vecchio (a cura di), *La politica marittima comunitaria*, Roma, Aracne, 2009, p. 163 ss.;

SCOVAZZI T., *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 79 ss.;

- SCUTO F., *Il federalismo patrimoniale*, in *astrid-online.it*, 3, 2010, p. 1 ss.;
- SESSA V.M., *Il riparto di funzioni tra Stato e Regioni in materia di aree protette: un altro passo in avanti nel consolidamento delle prerogative statali*, in *Rqda*, 2, 2011, p. 89 ss.;
- SIMEONI U. e CORBAU C., *Lo sviluppo e la gestione della costa*, in U. Simeoni, C. Corbau, E. Pranzini, S. Ginesu (a cura di), *Le pocket beach*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 31 ss.;
- SORICELLI G., *Il “governo del territorio”: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 6, 2016, p. 663 ss.;
- STEFUTTI V., *Rilascio di concessioni demaniali marittime nelle aree naturali protette. Il Tar Campania conferma la competenza dello Stato*, in *Diritto all’ambiente*;
- STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell’urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984;
- STELLA RICHTER P., *I piani di bacino*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2000, p. 55 ss.;
- STELLA RICHTER P., *I piani di bacino*, in F. Bassi e L. Mazzaroli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell’ambiente*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 31 ss.;
- STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2006;
- TALLERINI G., *Strategicità delle aree marine protette per lo sviluppo sostenibile dell’ambiente marino*, in *The italian maritime journal*, 4, 2012, p. 6 ss.;
- TALLERINI G., *I più recenti interventi comunitari nell’ambito dello sviluppo della politica marittima integrata dell’Unione europea*, in *The italian maritime journal*, 2, 2014, p. 2 ss.;
- TIGANO F., *Art. 11, Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Giuffrè, 2017, p. 654 ss.;
- TITOMANLIO R., *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2018;
- TULLIO L., (a cura di), *Codice della navigazione con le principali leggi complementari e convenzioni internazionali*, 13 ed., Milano, Giuffrè, 2017;
- URBANI P., *La pianificazione per la tutela dell’ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2001, p. 199 ss.;

URBANI P., *Gli strumenti della pianificazione territoriale e ambientale*, in *giustamm.it*, 6, 2006;

URBANI P., voce *Urbanistica*, in *Enciclopedia Treccani*, 2008, p. 1 ss.;

URBANI P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urbanistica e appalti*, 1, 2013, p. 59 ss.;

URBANI P., *La salvaguardia del territorio tra inerzia e frammentazione delle competenze*, in *giustamm.it*, 1, 2015;

URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 3, 2016, p. 227 ss.;

URBANI P., *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, in *astrid-online.it*, 10, 2017;

URBANI P., *L'urbanistica: oltre il culto dei piani*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2017, p. 367 ss.;

URBANI P. e CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico – Organizzazione e rapporti*, Sesta edizione, Torino, Giappichelli, 2017;

VALLEGA A., *Governo del mare e sviluppo sostenibile*, Milano, Mursia, 1996;

VATTANI V., *Concessioni demaniali nelle aree naturali protette. Nota a Tar Campania – Napoli – Sez. VII, sentenza n. 19784 del 2005*, in *Diritto all'ambiente*;

VETTORI N., *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon*, 1, 2017;

VILLAMENA S., *Concessioni demaniali marittime e concorrenza. (Profili ricostruttivi e modalità operative)*, in G. Lami (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime tra passato presente e futuro*, Padova, Exeo, 2010, p. 85 ss.;

ZANGHI' C., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Quarta edizione riveduta e ampliata, Torino, Giappichelli, 2005;

ZAVATARELLI M., *Clima e Servizi ecosistemici nelle zone costiere*, in *Ecoscienza*, 5, 2013, p. 60 ss.;

ZEVIANI PALLOTTA F., *Le funzioni di coordinamento e i nuovi strumenti di prevenzione e risanamento ambientale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1990, p. 165 ss.

